



# SENADO FEDERAL

## COMISSÃO DE ASSUNTOS ECONÔMICOS

### PAUTA DA 57ª REUNIÃO - SEMIPRESENCIAL

(2ª Sessão Legislativa Ordinária da 57ª Legislatura)

**15/10/2024**  
**TERÇA-FEIRA**  
**às 10 horas**

**Presidente: Senador Vanderlan Cardoso**  
**Vice-Presidente: Senador Angelo Coronel**



**Comissão de Assuntos Econômicos**

**57ª REUNIÃO, ORDINÁRIA - SEMIPRESENCIAL, DA 2ª SESSÃO  
LEGISLATIVA ORDINÁRIA DA 57ª LEGISLATURA, A REALIZAR-SE EM**

**57ª REUNIÃO, ORDINÁRIA - SEMIPRESENCIAL**

***terça-feira, às 10 horas***

# **SUMÁRIO**

<b>ITEM</b>	<b>PROPOSIÇÃO</b>	<b>RELATOR (A)</b>	<b>PÁGINA</b>
<b>1</b>	<b>PLP 187/2023</b> - Não Terminativo -	<b>SENADOR OTTO ALENCAR</b>	<b>12</b>
<b>2</b>	<b>PL 173/2020</b> - Não Terminativo -	<b>SENADOR MAGNO MALTA</b>	<b>20</b>
<b>3</b>	<b>PL 2654/2019</b> - Não Terminativo -	<b>SENADOR OTTO ALENCAR</b>	<b>36</b>
<b>4</b>	<b>PL 5634/2019</b> (Tramita em conjunto com: PL 1867/2022) - Não Terminativo -	<b>SENADORA TERESA LEITÃO</b>	<b>46</b>
<b>5</b>	<b>PL 5061/2020</b> - Não Terminativo -	<b>SENADORA DAMARES ALVES</b>	<b>81</b>

<b>6</b>	<b>PL 1910/2022</b> - Não Terminativo -	<b>SENADOR IZALCI LUCAS</b>	<b>132</b>
<b>7</b>	<b>PL 3956/2019</b> - Terminativo -	<b>SENADOR ALESSANDRO VIEIRA</b>	<b>142</b>
<b>8</b>	<b>PL 6012/2023</b> - Terminativo -	<b>SENADOR LAÉRCIO OLIVEIRA</b>	<b>160</b>
<b>9</b>	<b>REQ 74/2024 - CAE</b> - Não Terminativo -		<b>182</b>

## COMISSÃO DE ASSUNTOS ECONÔMICOS - CAE

PRESIDENTE: Senador Vanderlan Cardoso

VICE-PRESIDENTE: Senador Angelo Coronel

(27 titulares e 27 suplentes)

TITULARES		SUPLENTE
<b>Bloco Parlamentar Democracia(MDB, UNIÃO)</b>		
Alan Rick(UNIÃO)(60)(2)(63)	AC 3303-6333	1 Sergio Moro(UNIÃO)(2)
Professora Dorinha Seabra(UNIÃO)(2)	TO 3303-5990 / 5995 / 5900	2 André Amaral(UNIÃO)(2)(5)(14)(49)
Rodrigo Cunha(PODEMOS)(2)	AL 3303-6083	3 Davi Alcolumbre(UNIÃO)(2)(5)(14)
Eduardo Braga(MDB)(2)	AM 3303-6230	4 Jader Barbalho(MDB)(2)(5)(14)
Renan Calheiros(MDB)(2)(30)(27)	AL 3303-2262 / 2269 / 2268	5 Giordano(MDB)(36)(42)(34)(40)(2)(5)(11)(13)(14)
Fernando Farias(MDB)(2)	AL 3303-6266 / 6273	6 Fernando Dueire(MDB)(2)
Oriovisto Guimarães(PODEMOS)(2)	PR 3303-1635	7 Dr. Hiran(PP)(57)(2)(61)(45)
Soraya Thronicke(PODEMOS)(57)(2)	MS 3303-1775	8 Weverton(PDT)(2)(14)
Cid Gomes(PSB)(2)	CE 3303-6460 / 6399	9 Plínio Valério(PSDB)(2)(14)
Izalci Lucas(PL)(2)(17)	DF 3303-6049 / 6050	10 Randolfe Rodrigues(PT)(2)(14)
<b>Bloco Parlamentar da Resistência Democrática(PSB, PT, PSD)</b>		
Vanderlan Cardoso(PSD)(4)	GO 3303-2092 / 2099	1 Jorge Kajuru(PSB)(4)(10)(9)(22)
Irajá(PSD)(4)	TO 3303-6469 / 6474	2 Margareth Buzetti(PSD)(4)(32)(26)
Otto Alencar(PSD)(4)(9)	BA 3303-3172 / 1464 / 1467	3 Nelsinho Trad(PSD)(4)
Omar Aziz(PSD)(4)	AM 3303-6579 / 6581	4 Lucas Barreto(PSD)(4)
Angelo Coronel(PSD)(4)	BA 3303-6103 / 6105	5 Alessandro Vieira(MDB)(4)(20)(16)(31)
Rogério Carvalho(PT)(64)(58)(65)(4)(62)	SE 3303-2201 / 2203	6 Paulo Paim(PT)(4)
Augusta Brito(PT)(55)(43)(39)(41)(4)(54)	CE 3303-5940	7 Humberto Costa(PT)(4)
Teresa Leitão(PT)(52)(51)(4)	PE 3303-2423	8 Jaques Wagner(PT)(4)
Sérgio Petecão(PSD)(4)(10)	AC 3303-4086 / 6708 / 6709	9 Daniella Ribeiro(PSD)(7)
Zenaide Maia(PSD)(19)(21)	RN 3303-2371 / 2372 / 2358	10 Flávio Arns(PSB)(38)(19)
<b>Bloco Parlamentar Vanguarda(PL, NOVO)</b>		
Rosana Martinelli(PL)(47)(18)(1)(28)(29)(24)(25)	MT 3303-6219 / 3778 / 3772 / 6209 / 6213 / 3775	1 Jaime Bagattoli(PL)(1)(33)(23)
Flavio Azevedo(PL)(48)(1)	RN 3303-1826	2 Flávio Bolsonaro(PL)(1)
Wilder Morais(PL)(59)(56)(35)(37)(1)	GO 3303-6440	3 Magno Malta(PL)(50)(44)(46)(53)(1)
Eduardo Gomes(PL)(1)	TO 3303-6349 / 6352	4 Romário(PL)(1)
<b>Bloco Parlamentar Aliança(PP, REPUBLICANOS)</b>		
Ciro Nogueira(PP)(1)	PI 3303-6187 / 6188 / 6183	1 Esperidião Amin(PP)(1)
Tereza Cristina(PP)(1)(15)	MS 3303-2431	2 Laércio Oliveira(PP)(1)
Mecias de Jesus(REPUBLICANOS)(1)	RR 3303-5291 / 5292	3 Damara Alves(REPUBLICANOS)(1)

- (1) Em 07.03.2023, os Senadores Wellington Fagundes, Rogério Marinho, Wilder Morais, Eduardo Gomes, Ciro Nogueira, Luis Carlos Heinze e Mecias de Jesus foram designados membros titulares, e os Senadores Jaime Bagattoli, Flávio Bolsonaro, Magno Malta, Romário, Esperidião Amin, Laércio Oliveira e Damara Alves membros suplentes, pelo Bloco Parlamentar Vanguarda, para compor a Comissão (Of. 53/2023-BLVANG).
- (2) Em 07.03.2023, os Senadores Alan Rick, Professora Dorinha Seabra, Rodrigo Cunha, Eduardo Braga, Renan Calheiros, Fernando Farias, Oriovisto Guimarães, Carlos Viana, Cid Gomes e Alessandro Vieira foram designados membros titulares; e os Senadores Sergio Moro, Efraim Filho, Davi Alcolumbre, Jader Barbalho, Giordano, Fernando Dueire, Marcos do Val, Randolfe Rodrigues, Weverton e Plínio Valério, membros suplentes, pelo Bloco Parlamentar Democracia, para compor a Comissão (Of. 07/2023-BLDEM).
- (3) Em 08.03.2023, a Comissão reunida elegeu o Senador Vanderlan Cardoso Presidente deste colegiado.
- (4) Em 07.03.2023, os Senadores Vanderlan Cardoso, Irajá, Sérgio Petecão, Omar Aziz, Angelo Coronel, Rogério Carvalho, Augusta Brito, Teresa Leitão e Flávio Arns foram designados membros titulares, e os Senadores Otto Alencar, Margareth Buzetti, Nelsinho Trad, Lucas Barreto, Dr. Samuel Araújo, Paulo Paim, Humberto Costa e Jaques Wagner, membros suplentes, pelo Bloco Parlamentar da Resistência Democrática, para compor a Comissão (Of. 03/2023-BLRESDM).
- (5) Em 10.03.2023, os Senadores Jader Barbalho, Efraim Filho, Giordano e Davi Alcolumbre foram designados membros suplentes, pelo Bloco Parlamentar Democracia, para compor a Comissão (Of. 08/2023-BLDEM).
- (6) Em 14.03.2023, a Comissão reunida elegeu o Senador Angelo Coronel Vice-Presidente deste colegiado.
- (7) Em 15.03.2023, a Senadora Daniella Ribeiro foi designada membro suplente, pelo Bloco Parlamentar da Resistência Democrática, em vaga cedida pelo PSB, para compor a Comissão (Of. 17/2023-BLRESDM).
- (8) Em 20.03.2023, os Partidos PROGRESSISTAS e REPUBLICANOS passam a formar o Bloco Parlamentar PP/REPUBLICANOS (Of. 05/2023-BLPPP).
- (9) Em 22.03.2023, o Senador Otto Alencar foi designado membro titular, em substituição ao Senador Sérgio Petecão, e o Senador Sérgio Petecão foi designado membro suplente, em substituição ao Senador Otto Alencar, pelo Bloco Parlamentar da Resistência Democrática, para compor a Comissão (Of. nº 20/2023-BLRESDM).
- (10) Em 27.03.2023, o Senador Sérgio Petecão foi designado membro titular, em substituição ao Senador Flávio Arns; e o Senador Flávio Arns foi designado membro suplente, em substituição ao Senador Sérgio Petecão, pelo Bloco Parlamentar da Resistência Democrática, para compor a Comissão (Of. nº 27/2023-BLRESDM).
- (11) Em 12.04.2023, o Senador Jayme Campos foi designado membro suplente, em substituição ao Senador Davi Alcolumbre, pelo Bloco Parlamentar Democracia, para compor a Comissão (Of. nº 27/2023-BLDEM).
- (12) 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.
- (13) Em 25.04.2023, o Senador Davi Alcolumbre foi designado membro suplente, em substituição ao Senador Jayme Campos, pelo Bloco Parlamentar Democracia, para compor a Comissão (Of. nº 29/2023-BLDEM).

- (14) Em 16.05.2023, os Senadores Efraim Filho, Davi Alcolumbre, Jader Barbalho, Giordano, Weverton, Plínio Valério e Randolfe Rodrigues tiveram suas posições como suplentes modificadas na Comissão, pelo Bloco Parlamentar Democracia (Of. nº 44/2023-BLDEM).
- (15) Em 05.06.2023, a Senadora Tereza Cristina foi designada membro titular, em substituição ao Senador Luis Carlos Heinze, pelo Bloco Parlamentar Aliança, para compor a Comissão (Of. nº 25/2023-BLALIAN).
- (16) Vago em 11.06.2023, em razão do retorno do titular.
- (17) Em 22.06.2023, o Senador Izalci Lucas foi designado membro titular, em substituição ao Senador Alessandro Vieira, pelo Bloco Parlamentar Democracia, para compor a Comissão (Of. nº 101/2023-BLDEM).
- (18) Em 07.07.2023, o Senador Mauro Carvalho Junior foi designado membro titular, em substituição ao Senador Wellington Fagundes, pelo Bloco Parlamentar Vanguarda, para compor a Comissão (Of. nº 128/2023-BLVANG).
- (19) 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 da Resistência Democrática (Of. nº 81/2023-GLMDB).
- (20) Em 08.08.2023, o Senador Alessandro Vieira foi designado membro suplente, pelo Bloco Parlamentar da Resistência Democrática, para compor a comissão (Of. nº 82/2023-BLRESDEM).
- (21) Em 14.09.2023, a Senadora Zenaide Maia foi designada membro titular, pelo Bloco Parlamentar da Resistência Democrática, para compor a Comissão (Of. nº 100/2023-BLRESDEM).
- (22) Em 03.10.2023, o Senador Jorge Kajuru foi designado membro suplente, em substituição ao Senador Flávio Arns, que deixa de compor a comissão, pelo Bloco Parlamentar da Resistência Democrática (Of. nº 106/2023-BLRESDEM).
- (23) Em 17.10.2023, o Senador Eduardo Girão foi designado membro suplente, em substituição ao Senador Jaime Bagattoli, que deixa de compor a comissão, pelo Bloco Parlamentar Vanguarda (Of. nº 153/2023-BLVANG).
- (24) Vago em 02.11.2023, em razão do retorno do titular (Of. nº 11/2023-GSWFAGUN).
- (25) Em 07.11.2023, o Senador Wellington Fagundes foi designado membro titular, pelo Bloco Parlamentar Vanguarda, para compor a Comissão (Of. nº 170/2023-BLVANG).
- (26) Em 22.11.2023, o Senador Carlos Fávaro foi designado membro suplente, em substituição à Senadora Margareth Buzetti, que deixa de compor a comissão, pelo Bloco Parlamentar da Resistência Democrática (Ofs. nºs 120 e 121/2023-BLRESDEM).
- (27) Em 22.11.2023, o Senador Alessandro Vieira foi designado membro titular, em substituição ao Senador Renan Calheiros, que deixa de compor a comissão, pelo Bloco Parlamentar Democracia (Of. nº 174/2023-BLDEM).
- (28) Em 22.11.2023, o Senador Carlos Portinho foi designado membro titular, em substituição ao Senador Wellington Fagundes, que deixa de compor a comissão, pelo Bloco Parlamentar Vanguarda (Of. nº 178/2023-BLVANG).
- (29) Em 23.11.2023, o Senador Wellington Fagundes foi designado membro titular, em substituição ao Senador Carlos Portinho, que deixa de compor a comissão, pelo Bloco Parlamentar Vanguarda (Of. nº 179/2023-BLVANG).
- (30) Em 23.11.2023, o Senador Renan Calheiros foi designado membro titular, em substituição ao Senador Alessandro Vieira, que deixa de compor a comissão, pelo Bloco Parlamentar Democracia (Of. nº 175/2023-BLDEM).
- (31) Em 24.11.2023, o Senador Alessandro Vieira foi designado membro suplente, pelo Bloco Parlamentar da Resistência Democrática, para compor a comissão (Of. nº 122/2023-BLRESDEM).
- (32) Em 28.11.2023, a Senadora Margareth Buzetti foi designada membro suplente, em substituição ao Senador Carlos Fávaro, que deixa de compor a comissão, pelo Bloco Parlamentar da Resistência Democrática (Of. nº 123/2023-BLRESDEM).
- (33) Em 28.11.2023, o Senador Jaime Bagattoli foi designado membro suplente, em substituição ao Senador Eduardo Girão, que deixa de compor a comissão, pelo Bloco Parlamentar Vanguarda (Of. nº 180/2023-BLVANG).
- (34) Em 29.02.2024, o Senador Veneziano Vital do Rêgo foi designado membro suplente, em substituição ao Senador Giordano, pelo Bloco Parlamentar Democracia, para compor a comissão (Of. nº 10/2024-BLDEM).
- (35) Em 12.03.2024, o Senador Eduardo Girão foi designado membro titular, em substituição ao Senador Wilder Moraes, pelo Bloco Parlamentar Vanguarda, para compor a comissão (Of. nº 14/2024-BLVANG).
- (36) Em 13.03.2024, o Senador Giordano foi designado membro suplente, em substituição ao Senador Veneziano Vital do Rêgo, pelo Bloco Parlamentar Democracia, para compor a comissão (Of. nº 16/2024-BLDEM).
- (37) Em 14.03.2024, o Senador Wilder Moraes foi designado membro titular, em substituição ao Senador Eduardo Girão, pelo Bloco Parlamentar Vanguarda, para compor a comissão (Of. nº 15/2024-BLVANG).
- (38) Em 18.03.2024, o Senador Flávio Arns foi designado membro suplente, pelo Bloco Parlamentar da Resistência Democrática, para compor a Comissão (Of. nº 11/2024-BLRESDEM).
- (39) Em 08.04.2024, a Senadora Janaína Farias foi designada membro titular, em substituição à Senadora Augusta Brito, que deixa de compor a comissão, pelo Bloco Parlamentar da Resistência Democrática (Of. nº 17/2024-BLRESDEM).
- (40) Em 24.04.2024, o Senador Veneziano Vital do Rêgo foi designado membro suplente, em substituição ao Senador Giordano, pelo Bloco Parlamentar Democracia, para compor a comissão (Of. nº 25/2024-BLDEM).
- (41) Em 07.05.2024, o Senador Fabiano Contarato foi designado membro titular, em substituição à Senadora Janaína Farias, que deixa de compor a comissão, pelo Bloco Parlamentar da Resistência Democrática (Of. nº 28/2024-BLRESDEM).
- (42) Em 14.05.2024, o Senador Giordano foi designado membro suplente, em substituição ao Senador Veneziano Vital do Rêgo, que deixa de compor a comissão, pelo Bloco Parlamentar Democracia (Of. nº 36/2024-BLDEM).
- (43) Em 15.05.2024, a Senadora Janaína Farias foi designada membro titular, em substituição ao Senador Fabiano Contarato, que deixa de compor a comissão, pelo Bloco Parlamentar da Resistência Democrática (Of. nº 33/2024-BLRESDEM).
- (44) Em 11.06.2024, o Senador Eduardo Girão foi designado membro suplente, em substituição ao Senador Magno Malta, que deixa de compor a comissão, pelo Bloco Parlamentar Vanguarda (Of. nº 30/2024-BLVANG).
- (45) Em 11.06.2024, a Senadora Soraya Thronicke foi designada membro suplente, em substituição ao Senador Marcos Do Val, que deixa de compor a comissão, pelo Bloco Parlamentar Independência (Of. nº 5/2024-BLINDEP).
- (46) Em 11.06.2024, o Senador Magno Malta foi designado membro suplente, em substituição ao Senador Eduardo Girão, que deixa de compor a comissão, pelo Bloco Parlamentar Vanguarda (Of. nº 31/2024-BLVANG).
- (47) Em 13.06.2024, a Senadora Rosana Martinelli foi designada membro titular, em substituição ao Senador Wellington Fagundes, que deixa de compor a comissão, pelo Bloco Parlamentar Vanguarda (Of. nº 31/2024-BLVANG).
- (48) Em 20.06.2024, o Senador Flávio Azevedo foi designado membro titular, em substituição ao Senador Rogerio Marinho, que deixa de compor a comissão, pelo Bloco Parlamentar Vanguarda (Of. nº 33/2024-BLVANG).
- (49) Em 21.06.2024, o Senador André Amaral foi designado membro suplente, em substituição ao Senador Efraim Filho, que deixa de compor a comissão, pelo Bloco Parlamentar Democracia (Of. nº 66/2024-BLDEM).
- (50) Em 03.07.2024, o Senador Eduardo Girão foi designado membro suplente, em substituição ao Senador Magno Malta, que deixa de compor a comissão, pelo Bloco Parlamentar Vanguarda (Of. nº 35/2024-BLVANG).
- (51) Em 04.07.2024, o Senador Fabiano Contarato foi designado membro titular, em substituição à Senadora Teresa Leitão, que deixa de compor a comissão, pelo Bloco Parlamentar da Resistência Democrática (Of. nº 49/2024-BLRESDEM).
- (52) Em 09.07.2024, a Senadora Teresa Leitão foi designada membro titular, em substituição ao Senador Fabiano Contarato, que deixa de compor a comissão, pelo Bloco Parlamentar da Resistência Democrática (Of. nº 50/2024-BLRESDEM).
- (53) Em 11.07.2024, o Senador Magno Malta foi designado membro suplente, em substituição ao Senador Eduardo Girão, que deixa de compor a comissão, pelo Bloco Parlamentar Vanguarda (Of. nº 36/2024-BLVANG).
- (54) Em 31.07.2024, a Senadora Janaína Farias deixou de compor a comissão, em razão do retorno do titular (Of. nº 27/2024-GSABRITO).
- (55) Em 05.08.2024, a Senadora Augusta Brito foi designada membro titular, pelo Bloco Parlamentar da Resistência Democrática, para compor a comissão (Of. nº 54/2024-BLRESDEM).
- (56) Em 19.08.2024, o Senador Eduardo Girão foi designado membro titular, em substituição ao Senador Wilder Moraes, que deixa de compor a comissão, pelo Bloco Parlamentar Vanguarda (Of. nº 42/2024-BLVANG).
- (57) Em 20.08.2024, o Senador Castellar Neto foi designado membro suplente, em substituição à Senadora Soraya Thronicke, que passa a compor a comissão como membro titular, em substituição ao Senador Carlos Viana, que deixa de compor a comissão, pelo Bloco Parlamentar Independência (Of. nº 9/2024-BLINDEP).
- (58) Em 20.08.2024, o Senador Fabiano Contarato foi designado membro titular, em substituição ao Senador Rogério Carvalho, que deixa de compor a comissão, pelo Bloco Parlamentar da Resistência Democrática (Of. nº 60/2024-BLRESDEM).
- (59) Em 20.08.2024, o Senador Wilder Moraes foi designado membro titular, em substituição ao Senador Eduardo Girão, que deixa de compor a comissão, pelo Bloco Parlamentar Vanguarda (Of. nº 45/2024-BLVANG).
- (60) Em 21.08.2024, o Senador Jayme Campos foi designado membro titular, em substituição ao Senador Alan Rick, que deixa de compor a comissão, pelo Bloco Parlamentar Democracia (Of. nº 92/2024-BLDEM).
- (61) Em 29.08.2024, o Senador Dr. Hiran foi designado membro suplente, em vaga cedida pelo Bloco Independência, em substituição ao Senador Castellar Neto, que deixa de compor a comissão (Of. nº 10/2024-BLINDEP).
- (62) Em 03.09.2024, o Senador Rogério Carvalho foi designado membro titular, em substituição ao Senador Fabiano Contarato, que deixa de compor a comissão, pelo Bloco Parlamentar da Resistência Democrática (Of. nº 61/2024-BLRESDEM).
- (63) Em 04.09.2024, o Senador Alan Rick foi designado membro titular, em substituição ao Senador Jayme Campos, que deixa de compor a comissão, pelo Bloco Parlamentar Democracia (Of. nº 95/2024-BLDEM).
- (64) Em 09.09.2024, o Senador Fabiano Contarato foi designado membro titular, em substituição ao Senador Rogério Carvalho, que deixa de compor a comissão, pelo Bloco Parlamentar da Resistência Democrática (Of. nº 62/2024-BLRESDEM).
- (65) Em 17.09.2024, o Senador Rogério Carvalho foi designado membro titular, em substituição ao Senador Fabiano Contarato, que deixa de compor a comissão, pelo Bloco Parlamentar da Resistência Democrática (Of. nº 63/2024-BLRESDEM).

REUNIÕES ORDINÁRIAS: TERÇAS-FEIRAS 10 HORAS  
SECRETÁRIO(A): JOÃO PEDRO DE SOUZA LOBO CAETANO  
TELEFONE-SECRETARIA: 6133033516  
FAX:

ALA ALEXANDRE COSTA - SALA 19  
TELEFONE - SALA DE REUNIÕES: 3303-3516  
E-MAIL: [cae@senado.leg.br](mailto:cae@senado.leg.br)



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

**2ª SESSÃO LEGISLATIVA ORDINÁRIA DA**  
**57ª LEGISLATURA**

Em 15 de outubro de 2024  
(terça-feira)  
às 10h

**PAUTA**

57ª Reunião, Ordinária - Semipresencial

**COMISSÃO DE ASSUNTOS ECONÔMICOS - CAE**

	Deliberativa
<b>Local</b>	Anexo II, Ala Senador Alexandre Costa, Plenário nº 19

Retificações:

1. Atualizada para a modalidade de reunião semipresencial. (14/10/2024 10:38)
2. Atualização de relatório (item 8) (14/10/2024 13:57)
3. Recebimento de relatório. (15/10/2024 08:54)
4. Ajustes de anexos e observações (15/10/2024 09:29)
5. Novo relatório ao item 7 (15/10/2024 09:47)

# PAUTA

## ITEM 1

### PROJETO DE LEI COMPLEMENTAR Nº 187, DE 2023

- Não Terminativo -

*Altera a Lei Complementar nº 172, de 15 de abril de 2020, para prorrogar o prazo para a transposição e transferência dos saldos financeiros remanescentes das contas dos Fundos de Saúde, de exercícios anteriores, até o fim do exercício financeiro de 2024.*

**Autoria:** Senador Jader Barbalho

**Relatoria:** Senador Otto Alencar

**Relatório:** Pelo arquivamento da matéria

#### Textos da pauta:

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

[Relatório Legislativo \(CAE\)](#)

## ITEM 2

### 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:

1. A matéria foi apreciada pela CCJ, com parecer favorável.
2. Em 10/9/2024, foi concedida vista coletiva da matéria.

#### Textos da pauta:

[Relatório Legislativo \(CAE\)](#)

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

[Parecer \(CCJ\)](#)

## ITEM 3

### PROJETO DE LEI Nº 2654, DE 2019

- Não Terminativo -

*Regulamenta limite máximo de comissão cobrada pelas empresas de transporte remunerado privado individual.*

**Autoria:** Senador Jaques Wagner

**Relatoria:** Senador Otto Alencar

**Relatório:** Favorável ao projeto, com uma emenda apresentada.

**Observações:**

1. A matéria será apreciada pela CI, em decisão terminativa.

**Textos da pauta:**

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

**ITEM 4****TRAMITAÇÃO CONJUNTA**  
**PROJETO DE LEI Nº 5634, DE 2019**

- Não Terminativo -

*Dispõe sobre o plantio de espécies nativas para a recuperação ou a restauração de áreas ecologicamente sensíveis na propriedade rural.*

**Autoria:** Câmara dos Deputados

**Textos da pauta:**

[Avulso inicial da matéria](#)  
[Emenda 1 \(CAE\)](#)  
[Emenda 2 \(CAE\)](#)  
[Relatório Legislativo \(CAE\)](#)

**TRAMITA EM CONJUNTO**  
**PROJETO DE LEI Nº 1867, DE 2022**

- Não Terminativo -

*Altera a Lei nº 9.393, de 19 de dezembro de 1996, que “dispõe sobre o Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural – ITR” e a Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012, que “dispõe sobre a proteção da vegetação nativa”, para aperfeiçoar a legislação ambiental e prever medidas de incentivo ao seu cumprimento.*

**Autoria:** Comissão de Meio Ambiente

**Relatoria:** Senadora Teresa Leitão

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

**Observações:**

1. A matéria será apreciada pela CMA.
2. Em 10/9/2024, foram apresentadas ao PL 5634/2019, as Emendas nºs 1 e 2, de autoria do senador Mecias de Jesus.
3. Em 11 e 12/9/2024, foram apresentadas ao PL 1867/2022 as Emendas nºs 1 e 2, de autoria do senador Flávio Azevedo.

**ITEM 5****PROJETO DE LEI Nº 5061, DE 2020**

- Não Terminativo -

*Altera a Lei nº 10.836, de 9 de janeiro de 2004, que cria o Programa Bolsa Família, para dispor sobre o pagamento continuado do abono natalino.*

**Autoria:** Senador Jader Barbalho

**Relatoria:** Senadora Damares Alves

**Relatório:** Favorável ao projeto, nos termos do substitutivo apresentado.

**Observações:**

1. A matéria será apreciada pela CAS, em decisão terminativa.

**Textos da pauta:**

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

**ITEM 6****PROJETO DE LEI Nº 1910, DE 2022****- Não Terminativo -**

*Altera a Lei nº 5.537, de 21 de novembro de 1968, que cria o Instituto Nacional de Desenvolvimento da Educação e Pesquisa (INDEP), e dá outras providências, para condicionar a assistência financeira aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios a critérios objetivos e universais, que priorizem, no que couber, o desempenho em relação a metas estabelecidas, o atendimento no exercício anterior e a vulnerabilidade socioeconômica.*

**Autoria:** Senador Esperidião Amin

**Relatoria:** Senador Izalci Lucas

**Relatório:** Favorável ao projeto, com uma emenda apresentada.

**Observações:**

1. A matéria será apreciada pela CE, em decisão terminativa.

**Textos da pauta:**

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

**ITEM 7****PROJETO DE LEI Nº 3956, DE 2019****- Terminativo -**

*Altera a Lei nº 8.934, de 18 de novembro de 1994, que dispõe sobre o Registro Público de Empresas Mercantis e Atividades Afins.*

**Autoria:** Senador Randolfe Rodrigues

**Relatoria:** Senador Alessandro Vieira

**Relatório:** Pela aprovação do projeto nos termos do substitutivo apresentado.

**Observações:**

*Em 3/9/2024 foi concedida vista coletiva para a matéria.*

**Textos da pauta:**

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

**ITEM 8****PROJETO DE LEI Nº 6012, DE 2023****- Terminativo -**

*Altera a Lei nº 13.999, de 18 de maio de 2020, que institui o Programa Nacional de Apoio às Microempresas e Empresas de Pequeno Porte (Pronampe), para o desenvolvimento e o fortalecimento dos pequenos negócios e dá outras providências; e a Lei nº 14.161, de 2 de junho de 2021, que institui e regulamenta o Programa Nacional de Apoio às Microempresas e Empresas de Pequeno Porte (Pronampe), para assegurar que os recursos do Pronampe sejam permanentes.*

**Autoria:** Senador Esperidião Amin, Senador Jorge Seif, Senadora Ivete da Silveira

**Relatoria:** Senador Laércio Oliveira

**Relatório:** Pela aprovação do projeto e da emenda nº 2, nos termos do substitutivo que apresenta; e pela rejeição da emenda nº 1.

**Observações:**

1. Em 11/06/2024, foi apresentada a Emenda nº 1, de autoria do senador Izalci Lucas.
2. Em 25/06/2024, foi apresentada a Emenda nº 2, de autoria da senadora Janaína Farias.

**Textos da pauta:**

[Relatório Legislativo \(CAE\)](#)  
[Avulso inicial da matéria \(PLEN\)](#)  
[Emenda 1 \(CAE\)](#)  
[Emenda 2 \(CAE\)](#)

## ITEM 9

### **REQUERIMENTO DA COMISSÃO DE ASSUNTOS ECONÔMICOS Nº 74, DE 2024**

*Requer, com fundamento no artigo 58, § 2º, inciso II, da Constituição Federal, e do art. 93, I, do Regimento Interno do Senado Federal, a realização de Audiência Pública para debater o Projeto de Lei nº 596/23, que dispõe sobre a remissão de dívidas relativas à Contribuição Social sobre o Lucro Líquido (CSLL).*

**Autoria:** Senadora Zenaide Maia, Senador Alessandro Vieira, Senador Lucas Barreto, Senadora Damare Alves

**Textos da pauta:**

[Requerimento \(CAE\)](#)

1



# SENADO FEDERAL

## PROJETO DE LEI COMPLEMENTAR Nº 187, DE 2023

Altera a Lei Complementar nº 172, de 15 de abril de 2020, para prorrogar o prazo para a transposição e transferência dos saldos financeiros remanescentes das contas dos Fundos de Saúde, de exercícios anteriores, até o fim do exercício financeiro de 2024.

**AUTORIA:** Senador Jader Barbalho (MDB/PA)



[Página da matéria](#)

**PROJETO DE LEI COMPLEMENTAR Nº de 2023**

Altera a Lei Complementar nº 172, de 15 de abril de 2020, para prorrogar o prazo para a transposição e transferência dos saldos financeiros remanescentes das contas dos Fundos de Saúde, de exercícios anteriores, até o fim do exercício financeiro de 2024.

**O CONGRESSO NACIONAL decreta:**

Art. 1º O artigo 5º da Lei Complementar nº 172, de 15 de abril de 2020, passa a ter a seguinte redação:

“Art. 5º A transposição e a transferência de saldos financeiros de que trata esta Lei Complementar aplicam-se até o final do exercício financeiro de 2024.” (NR)

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

**JUSTIFICAÇÃO**

De acordo com a Lei Complementar (LC) nº 172/2020, Estados, o Distrito Federal e os Municípios têm até o final do exercício financeiro de 2023 para utilizar a transposição e a transferência de saldos financeiros remanescentes de exercícios anteriores, constantes de seus respectivos Fundos de Saúde, provenientes de repasses do Ministério da Saúde.

A transposição e a transferência de saldos financeiros de que trata a LC nº 172/2020 serão destinadas exclusivamente à realização de ações e serviços públicos de saúde, segundo os critérios disciplinados pelos arts. 2º e 3º da Lei Complementar nº 141, de 13 de janeiro de 2012, e ficarão condicionadas à observância prévia pelos Estados, pelo Distrito Federal e pelos Municípios dos requisitos estabelecidos em seu art. 2º.

**SENADO FEDERAL**

Gabinete do Senador JADER BARBALHO (MDB/PA)

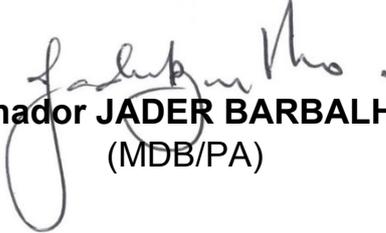
O site do Fundo Nacional de Saúde, opção InvestSUS painéis ([https://painelms.saude.gov.br/extensions/LC\\_Saldos\\_197/LC\\_Saldos\\_197.html](https://painelms.saude.gov.br/extensions/LC_Saldos_197/LC_Saldos_197.html)) mostra que existem mais de R\$2 bilhões de saldo nas contas dos Fundos de Saúde de recursos remanescentes em todo o Brasil. Para a utilização dos saldos é preciso que sejam executados os atos de transposição e de transferência e os atos de transposição e reprogramação, respectivamente, conforme estabelecido pela LC nº 172/2020 e pela LC nº 197/2022.

No Estado do Pará, por exemplo, o saldo total das contas dos fundos municipais e estadual que precisam passar por esse processo chega a R\$152.768.551,30. Desse total, aproximadamente R\$30,5 milhões já foram gastos pelos municípios paraenses, muitos sem a devida autorização do Ministério da Saúde.

Caso o saldo das contas remanescentes não seja utilizado até o final do exercício financeiro de 2023, eles serão devolvidos para o Governo Federal.

Dessa forma, devido à importância que esse Projeto de Lei Complementar tem para a área da Saúde de todos os municípios e estados do Brasil, conto com o apoio dos ilustres pares para a sua aprovação.

Sala das Sessões, em 5 de setembro de 2023.

  
**Senador JADER BARBALHO**  
(MDB/PA)

---

## LEGISLAÇÃO CITADA

- Lei Complementar nº 141, de 13 de Janeiro de 2012 - LCP-141-2012-01-13 - 141/12  
<https://normas.leg.br/?urn=urn:lex:br:federal:lei.complementar:2012;141>
  - art2
  - art3
- Lei Complementar nº 172, de 15 de Abril de 2020 - LCP-172-2020-04-15 - 172/20  
<https://normas.leg.br/?urn=urn:lex:br:federal:lei.complementar:2020;172>
  - art5

## PARECER N° , DE 2024

Da COMISSÃO DE ASSUNTOS ECONÔMICOS, sobre o Projeto de Lei Complementar nº 187, de 2023, do Senador Jader Barbalho, que *altera a Lei Complementar nº 172, de 15 de abril de 2020, para prorrogar o prazo para a transposição e transferência dos saldos financeiros remanescentes das contas dos Fundos de Saúde, de exercícios anteriores, até o fim do exercício financeiro de 2024.*

Relator: Senador **OTTO ALENCAR**

### I – RELATÓRIO

Vem a esta Comissão de Assuntos Econômicos (CAE) o Projeto de Lei Complementar (PLP) nº 187, de 2023, de autoria do eminente Senador Jader Barbalho, que altera a Lei Complementar nº 172, de 15 de abril de 2020, para, com base no texto então vigente dessa Lei Complementar, prorrogar o prazo para a transposição e transferência dos saldos financeiros remanescentes das contas dos Fundos de Saúde, de exercícios anteriores, até o fim do exercício financeiro de 2024.

Em seu art. 1º, a proposição em análise altera o artigo 5º da Lei Complementar nº 172, de 15 de abril de 2020, permitindo a transposição e a transferência de saldos financeiros de que trata esta Lei Complementar aplicam-se até o final do exercício financeiro de 2024.

Já o seu art. 2º estabelece a cláusula de vigência a partir da data de sua publicação.

No prazo regimental, não foram apresentadas emendas.

## II – ANÁLISE

Consoante o art. 99, inciso I, do Regimento Interno do Senado Federal, a CAE tem competência para opinar sobre o aspecto econômico e financeiro das matérias que lhe são submetidas. Nos termos do *caput* do art. 48 da Lei Maior, o Congresso Nacional, com ulterior sanção presidencial, pode dispor sobre todas as matérias de competência da União, o que inclui o objetivo da presente lei.

O Projeto de Lei Complementar nº 88, de 2024, atende ao requisito de juridicidade por ser dotado de abstratividade, coercitividade, generalidade e imperatividade, bem como por inovar o ordenamento jurídico. Também atende ao requisito de técnica legislativa por estar de acordo com as regras da Lei Complementar nº 95, de 26 de fevereiro de 1998, que dispõe sobre a alteração, elaboração, redação e consolidação das leis, em cumprimento ao art. 59 da Constituição Federal.

A Lei Complementar nº 172, de 2020, quando da apresentação do PLP sob análise, estabelecia que os estados, o Distrito Federal e os municípios tinham até o final do exercício financeiro de 2023 para utilizar a transposição e a transferência de saldos financeiros remanescentes de exercícios anteriores, constantes de seus respectivos Fundos de Saúde, provenientes de repasses do Ministério da Saúde. O projeto de lei em análise buscava prorrogar, até o final de 2024, os saldos financeiros remanescentes das contas dos Fundos de Saúde, de exercícios anteriores

Entretanto, o objetivo do presente projeto de lei já foi alcançado com a Lei Complementar nº 205, de 2024, a qual estabeleceu, *in verbis*:

*“Art. 5º A transposição e a transferência de saldos financeiros de que trata esta Lei Complementar aplicam-se até o final do exercício financeiro de 2024.”*

Portanto, o presente projeto de lei perdeu o objeto que motivou a sua proposição.

### III – VOTO

Diante do exposto, não obstante o mérito da matéria, voto pelo arquivamento do Projeto de Lei Complementar nº 187, de 2023.

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relator

2



SENADO FEDERAL  
Gabinete do Senador Magno Malta

## PARECER Nº , DE 2024

Da COMISSÃO DE ASSUNTOS ECONÔMICOS, sobre o Projeto de Lei nº 173, de 2020 (PL nº 1685, de 2011, na 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

É submetido à análise da Comissão de Assuntos Econômicos (CAE) o Projeto de Lei nº 173, de 2020, de autoria do Deputado Eros Biondini. Basicamente, a matéria autoriza que a União possa fazer transferências de capital, nos termos do art. 26 da Lei Complementar nº 101, de 2000, para entidades de apoio à ressocialização de presos conhecidas como Associações de Proteção e Assistência aos Condenados (APACs).

Antes desta CAE, a proposição passou pela Comissão de Constituição e Justiça (CCJ), na qual recebeu parecer favorável. Até o momento, não foram apresentadas emendas.

O projeto é composto de cinco artigos. O primeiro emite a referida autorização e determina que as transferências sejam destinadas a investimentos ou inversões financeiras em unidades de cumprimento de pena privativa de liberdade. O parágrafo único do art. 1º define o que são as APACs. O art. 2º esmiúça a destinação dos recursos a serem transferidos, restringindo-os à construção e à reforma dos imóveis usados, bem como à aquisição e à instalação de equipamentos.

O art. 3º enuncia que as transferências de recursos do Fundo Penitenciário Nacional (Funpen) permanecem regidas pela Lei Complementar nº 79, de 7 de janeiro de 1994. O art. 4º determina que a relação da administração pública com as APACs permanece regida pela Lei nº 13.019, de 31 de julho de 2014 (lei que estabelece o regime jurídico das parcerias entre a administração pública e as organizações da sociedade civil). Por fim, o art. 5º prevê que a vigência da nova lei se dará a partir da sua publicação.

Na justificação, o autor do projeto mostra as vantagens para o preso e para a sociedade de um condenado à restrição de liberdade cumprir sua pena em um lugar que promove a ressocialização como as APACs, em oposição ao questionável sistema prisional brasileiro.

Até o momento, não foram oferecidas emendas ao projeto.

## II – ANÁLISE

Nos termos do art. 99 do Regimento Interno do Senado Federal, compete à CAE analisar os aspectos econômico-financeiros das matérias que lhe são enviadas para deliberação. Os aspectos relativos à constitucionalidade, à juridicidade e à técnica legislativa já foram tratados na CCJ e não serão analisados neste parecer.

Idealmente, a sociedade espera que os indivíduos sob pena de privação da liberdade possam pagar pelos crimes que cometeram e retornar ao convívio social em paz. O que se observa no nosso país, porém, está muito distante desse ideal.

Felizmente, há iniciativas em parceria com a sociedade civil que podem trazer um pouco de esperança. A Associação de Proteção e Assistência aos Condenados (APAC) constitui uma organização sem fins lucrativos que atua em parceria com o poder público para acolher pessoas em cumprimento de pena de restrição de liberdade. Nos centros da APAC, os presos são tratados com dignidade e desenvolvem várias atividades voltadas para a ressocialização.

Do ponto de vista econômico e fiscal, são muitos os benefícios que o apoio estatal às APACs pode trazer. De acordo com uma pesquisa realizada pelo Conselho Nacional de Justiça (CNJ)<sup>1</sup> em 2021, o custo médio mensal de um interno nos presídios estaduais girava em torno de R\$ 2.000,00. Por sua vez, nas APACs, esse valor era de R\$ 1.500,00. O principal motivo para a

---

<sup>1</sup> Fonte: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2021/11/calculando-custos-prisionais-panorama-nacional-e-avancos-necessarios.pdf>.

diferença de custos reside no fato de que as APACs não precisam contratar seguranças para vigiar os internos já que eles próprios se vigiam.

Além disso, segundo dados da própria organização, a taxa de reincidência dos que cumprem a pena é bem menor<sup>2</sup>: 15% contra uma média brasileira de 80% e internacional de 70%. Vale lembrar que o retorno do indivíduo à prática de crimes significa que o encarceramento passado não atingiu o objetivo esperado, desperdiçando, assim, recursos públicos.

É importante destacar também que, nos centros da APAC, os reclusos recebem educação não apenas moral, mas também profissional. Dessa forma, o indivíduo passa a ter maiores chances de encontrar uma ocupação ao encerrar o período de reclusão. Para a sociedade, isso é ótimo, visto que aumenta a força de trabalho e o potencial de crescimento econômico.

Nesse sentido, penso que os investimentos na estrutura física das APACs que o PL nº 173, de 2020, trarão ainda mais estímulo aos internos para que possam recuperar a dignidade e o convívio na sociedade. Estaremos, assim, celebrando uma frase repetida como mantra nas APACs: “Todo homem é maior do que o seu erro”.

### **III – VOTO**

Diante do exposto, voto pela aprovação do Projeto de Lei nº 173, de 2020.

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relator

---

<sup>2</sup> Fonte: <https://brasil.elpais.com/brasil/2021-03-29/as-prisoas-sem-guardas-nem-armas-do-brasil-vistas-de-dentro.html>.

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

## 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

## 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

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



# SENADO FEDERAL

## PARECER (SF) Nº 80, DE 2023

Da COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E CIDADANIA, sobre o Projeto de Lei nº 173, de 2020, 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.

**PRESIDENTE:** Senador Davi Alcolumbre

**RELATOR:** Senador Magno Malta

18 de outubro de 2023





**Relatório de Registro de Presença**  
**CCJ, 18/10/2023 às 10h - 41ª, Ordinária**  
Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania

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

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

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

<b>Bloco Parlamentar Aliança (PP, REPUBLICANOS)</b>			
<b>TITULARES</b>		<b>SUPLENTES</b>	
CIRO NOGUEIRA	PRESENTE	1. LAÉRCIO OLIVEIRA	
ESPERIDIÃO AMIN	PRESENTE	2. DR. HIRAN	PRESENTE
MECIAS DE JESUS	PRESENTE	3. HAMILTON MOURÃO	PRESENTE

## **DECISÃO DA COMISSÃO**

**(PL 173/2020)**

NA 41ª REUNIÃO ORDINÁRIA, REALIZADA NESTA DATA, A COMISSÃO APROVA O RELATÓRIO DO SENADOR MAGNO MALTA, QUE PASSA A CONSTITUIR O PARECER DA COMISSÃO, FAVORÁVEL AO PROJETO.

18 de outubro de 2023

Senador DAVI ALCOLUMBRE

Presidente da Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania

3

---

## PARECER N° , DE 2023

Da COMISSÃO DE ASSUNTOS ECONÔMICOS, sobre o Projeto de Lei nº 2.654, de 2019, do Senador Jaques Wagner, que *regulamenta limite máximo de comissão cobrada pelas empresas de transporte remunerado privado individual.*

Relator: Senador **OTTO ALENCAR**

### I – RELATÓRIO

Vem à apreciação desta Comissão de Assuntos Econômicos o Projeto de Lei (PL) nº 2.654, de 2019, de autoria do Senador Jaques Wagner, que *regulamenta limite máximo de comissão cobrada pelas empresas de transporte remunerado privado individual.*

O PL foi distribuído às Comissões de Assuntos Econômicos (CAE) e de Serviços de Infraestrutura (CI), cabendo à última a decisão terminativa.

São dois os artigos que compõem o PL. O primeiro prevê que empresas que atuem no transporte remunerado privado individual de passageiros não possam se apropriar de percentual superior a 10% (dez por cento) do valor total das viagens realizadas pelos motoristas. O parágrafo primeiro do artigo veda a cobrança de valor de qualquer natureza além desse percentual e o parágrafo segundo define “transporte remunerado privado individual de passageiros” como o *serviço remunerado de transporte de passageiros, não aberto ao público, contratado por intermédio de provedor*

*de aplicações de internet para a realização de viagens individualizadas ou compartilhadas, abrangendo aquelas solicitadas por usuários previamente cadastrados em aplicativos ou outras plataformas de comunicação em rede.*

O art. 2º é a cláusula de vigência e estabelece que a lei decorrente do projeto entre em vigor na data da sua publicação.

Na justificção, o autor ressalta que maior empresa do setor, o Uber, cobra atualmente dos motoristas 20% do valor da corrida, o que o Senador considera uma “verdadeira espoliação”. Destaca, ainda, que os “custos de manutenção do Uber, bem como de outras empresas semelhantes, são muito baixos, pois se trata de uma intermediação automatizada pelo próprio software fornecido aos motoristas”.

Não foram apresentadas emendas no prazo regimental.

## **II – ANÁLISE**

Segundo o art. 99 do Regimento Interno do Senado Federal (RISF), compete à Comissão de Assuntos Econômicos opinar sobre o aspecto econômico e financeiro de qualquer matéria que lhe seja submetida e sobre proposições pertinentes aos problemas econômicos do País.

O termo *Gig Economy* (também conhecido como “economia *freelance*” ou “economia sob demanda”) foi cunhado para se referir a setores da economia caracterizados por relações laborais esporádicas e sem vínculo empregatício entre trabalhadores e empresas. Trata-se, em geral, de relações mediadas por aplicativos, cujos exemplos mais comuns, no Brasil, são o Uber e o Ifood. A *Gig Economy* tem crescido exponencialmente nos últimos anos, não só no Brasil, mas em todo mundo.

O surgimento desse novo tipo de relação entre trabalhadores e empresas pode ser visto por diversas óticas. Uma visão positiva desse relacionamento aponta, por exemplo, para a importância dos empregos por aplicativos como uma rede de segurança em tempos de crise econômica. Como a maioria desses aplicativos possuem poucas barreiras à entrada, trabalhadores podem recorrer a eles de forma temporária em um momento de transição entre empregos, amenizando o impacto do desemprego no bem-estar da família.

Uma visão negativa desse novo modelo de relação laboral, por outro lado, aponta para a falta de um vínculo empregatício formal e para a ausência de uma rede de proteção social como fatores determinantes para piora do bem-estar do trabalhador. Exemplos mais comuns estão relacionados à acidentes de trabalho e ao próprio planejamento da aposentadoria, momentos nos quais os trabalhadores se veem desamparados pela empresa “parceira”.

Estimativas publicadas pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) apontam que, no final de 2021, existiam aproximadamente 1,5 milhão de trabalhadores empregados na *Gig Economy*, no Brasil, somente no setor de transportes. Desses, 61,2% (cerca de 940 mil trabalhadores) atuavam como motoristas de aplicativos e taxistas. Esses trabalhadores possuíam uma renda média de R\$ 1,9 mil, valor bem inferior ao observado no início 2016, quando o rendimento médio alcançou R\$ 2,7 mil. O valor médio por hora trabalhada segue o mesmo caminho: de R\$ 16,1 por hora de trabalho, no início de 2016, para R\$ 11, no final de 2021, uma queda de mais de 30%.

Esses rendimentos estão, diretamente, relacionados ao quanto a plataforma cobra do motorista em relação ao valor total da corrida. Como bem defende o Senador Jaques Wagner, autor da proposição em análise, atualmente a Uber, principal empresa que atua como plataforma de motoristas de aplicativos no Brasil, cobra de seus motoristas cerca de 20% do valor total da corrida. Trata-se, como bem define o Senador, de uma verdadeira espoliação.

A concentração de mercado observada no setor, no qual poucas plataformas dominantes respondem pela quase totalidade das corridas, deixa o trabalhador em situação vulnerável, não tendo outra opção senão arcar com a retenção de valores exorbitantes pelas plataformas. Julgamos, assim, fundamental a atuação do Estado no sentido de limitar os valores cobrados, reequilibrando a relação entre empresas e motoristas parceiros. Se, por um lado, é fundamental que as empresas recebam valores que permitam manter e aprimorar as plataformas, por outro, é igualmente importante que os motoristas recebam uma remuneração que não somente lhes garanta a subsistência, mas também que os permitam se preparar para acontecimentos previstos (ex. aposentadoria) e imprevistos (ex. acidentes). A intervenção estatal no sentido de evitar a cobrança de taxas abusivas pelas empresas é, portanto, imprescindível.

O PL nº 2.654, de 2019, é um exemplo de esforço nesse sentido e, como tal, merece ser aprovado por esta Casa. Tendo em vista o disposto na Lei Complementar nº 95, de 26 de fevereiro de 1998, que regula a elaboração, redação, alteração e consolidação das leis, propomos sua aprovação na forma da emenda abaixo detalhada, de maneira a prever que o limite proposto seja estabelecido não em uma Lei autônoma, mas como uma alteração da Lei nº 12.587, de 3 de janeiro de 2012, que trata da Política

Nacional de Mobilidade. Essa Lei, em seu Capítulo II (“Das diretrizes para a regulação dos serviços de transporte público coletivo”), já trata da regulamentação e fiscalização do serviço de transporte remunerado privado individual de passageiros (inclusive definindo-o em seu art. 4º), razão pela qual nos parece o local ideal para tratar do objeto do PL em apreço.

### III – VOTO

Pelas razões expostas, o voto é pela **aprovação** do Projeto de Lei nº 2.654, de 2019, com a seguinte emenda.

#### EMENDA Nº -CAE

Dê-se aos arts. 1º e 2º do Projeto de Lei nº 2.654, de 2019, a seguinte redação, renumerando-se os demais:

**Art. 1º** Esta Lei define um limite máximo a ser cobrado dos motoristas por empresas de transporte remunerado privado individual de passageiros.

**Art. 2º** O art. 11-A da Lei nº 12.587, de 3 de janeiro de 2012, passa a vigorar acrescida do seguinte parágrafo segundo, renomeando-se o atual “parágrafo único” para “§ 1º”.

“**Art. 11-A** .....

.....  
§2º A empresa que atua no transporte remunerado privado individual de passageiros não poderá cobrar dos motoristas parceiros valor superior a 10% (dez por cento) do valor total das viagens realizadas, sendo vedada qualquer tipo de cobrança adicional.” (NR)

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relator

**PROJETO DE LEI DO SENADO Nº , DE 2019**

Regulamenta limite máximo de comissão cobrada pelas empresas de transporte remunerado privado individual.

**Art. 1º** A empresa que atua no transporte remunerado privado individual de passageiros não poderá se apropriar de percentual superior a 10% (dez por cento) do valor das viagens realizadas pelos condutores.

§ 1º Fica vedada a cobrança de valor de qualquer natureza além daquele a que se refere o *caput*.

§ 2º Por transporte remunerado privado individual de passageiros de que trata o *caput* entende-se o serviço remunerado de transporte de passageiros, não aberto ao público, contratado por intermédio de provedor de aplicações de internet para a realização de viagens individualizadas ou compartilhadas, abrangendo aquelas solicitadas por usuários previamente cadastrados em aplicativos ou outras plataformas de comunicação em rede.

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

**JUSTIFICAÇÃO**

A empresa Uber, uma grande multinacional cujo valor de mercado já ultrapassa os US\$ 70 bilhões, superior ao apresentado pela Ford ou pela General Motors, costuma argumentar que não é uma empresa de transportes, mas de tecnologia, e que os seus “funcionários” são, na realidade “parceiros”, que têm liberdade para definir quantas horas e quando desejam trabalhar. Ela costuma declarar também que a empresa não contrata motoristas; os motoristas é que contratam os serviços do Uber.



Face uma situação atípica, e por que não dizer predatória, de mercado, o projeto visa a limitar o repasse que os motoristas estão hoje obrigados a fazer às empresas, uma verdadeira espoliação de 20% do valor da corrida.

Pela nova lei, pretende-se que, em quaisquer circunstâncias, tal repasse não ultrapasse 10%. Saliente-se que os custos de manutenção do Uber, bem como de outras empresas semelhantes, são muito baixos, pois se trata de uma intermediação automatizada pelo próprio software fornecido aos motoristas.

Face ao exposto, solicitamos o apoio dos nobres pares a esta importante propositura em prol dos motoristas e trabalhadores brasileiros.

Sala das Sessões, em                      de maio de 2019.

Senador **JAQUES WAGNER**

PT – BA





# SENADO FEDERAL

## PROJETO DE LEI Nº 2654, DE 2019

Regulamenta limite máximo de comissão cobrada pelas empresas de transporte remunerado privado individual.

**AUTORIA:** Senador Jaques Wagner (PT/BA)



[Página da matéria](#)

**4**



# SENADO FEDERAL

## PROJETO DE LEI Nº 5634, DE 2019

Dispõe sobre o plantio de espécies nativas para a recuperação ou a restauração de áreas ecologicamente sensíveis na propriedade rural.

**AUTORIA:** Câmara dos Deputados

**DOCUMENTOS:**

- [Texto do projeto de lei da Câmara](#)

- [Projeto original](#)

[http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarintegra?codteor=1825215&filename=PL-5634-2019](http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1825215&filename=PL-5634-2019)



[Página da matéria](#)



Dispõe sobre o plantio de espécies nativas para a recuperação ou a restauração de áreas ecologicamente sensíveis na propriedade rural.

O CONGRESSO NACIONAL decreta:

Art. 1º As ações de restauração, de recomposição e de recuperação da vegetação nativa, independentemente de sua natureza ou local, quando realizadas com espécies nativas autóctones, prescindem de autorização ou licença do poder público e podem ser feitas com a utilização de todas as metodologias, técnicas e práticas agronômicas ou florestais de recuperação disponíveis, desde que aplicadas para a finalidade de restauração da vegetação nativa.

§ 1º A coleta de sementes e de propágulos para restauração ou recomposição da vegetação nativa pode ser feita em áreas protegidas que compõem o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza (SNUC), por entes públicos ou privados, na quantidade e nos locais definidos pelos respectivos gestores, em conformidade com o respectivo plano de manejo da unidade ou equivalente.

§ 2º Podem ser usadas espécies não autóctones em projetos de sistemas agroflorestais ou plantios consorciados de espécies arbóreas, nas situações em que o uso desses métodos é autorizado para a restauração, a recomposição ou a recuperação da vegetação nativa.



CÂMARA DOS DEPUTADOS

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

CÂMARA DOS DEPUTADOS, 22 de junho de 2022.

ARTHUR LIRA  
Presidente



Of. nº 418/2022/SGM-P

Brasília, 22 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 5.634, de 2019, da Câmara dos Deputados, que “Dispõe sobre o plantio de espécies nativas para a recuperação ou a restauração de áreas ecologicamente sensíveis na propriedade rural”.

Atenciosamente,

Assinatura manuscrita em azul de Arthur Lira.

**ARTHUR LIRA**

Presidente da Câmara dos Deputados





SENADO FEDERAL  
Gabinete do Senador Mecias de Jesus

**EMENDA Nº**  
**(ao PL 5634/2019)**

O art. 1º do Projeto de Lei nº 5.634, de 2019, passa a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 1º O art. 10 da Lei nº 9.393, de 19 de dezembro de 1996, passa a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 10.....

.....

§ 1º.....

II -.....

g) de uso restrito previstas na Lei nº 12. 651, de 25 de maio de 2012;

h) sob regime de servidão permanente;

i) dedicadas a Reserva Particular do Patrimônio Natural (RPPN), devidamente aprovadas pelos órgãos competentes e averbadas no Registro Público de Imóveis, nos termos da Lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000.

.....

IV -.....

.....

c) utilizadas em outras atividades admitidas pelo zoneamento ecológico econômico (ZEE) aplicável à região, de que dispõe o art. 9º, inciso II, da Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981, e seu regulamento.

.....



§ 8º Para o cálculo da área efetivamente utilizada somente serão admitidas as áreas compatíveis com o ZEE aplicável à região.” (NR)

## JUSTIFICAÇÃO

O projeto de Lei nº 5.634, de 2019, exclui da área tributável do imóvel rural as áreas: de uso restrito previstas na Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012; sob regime de servidão permanente; e dedicadas a Reserva Particular do Patrimônio Natural (RPPN), devidamente aprovadas pelos órgãos competentes e averbadas no Registro Público de Imóveis, nos termos da Lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000.

Ademais, exclui da área aproveitável, para fins de apuração e o pagamento do ITR, as áreas “utilizadas em outras atividades admitidas pelo zoneamento ecológico econômico (ZEE) aplicável à região, de que dispõe o art. 9º, inciso II, da Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981, e seu regulamento”.

Por fim, inclui no art. 10 dois parágrafos. O §8º estabelece que “para o cálculo da área efetivamente utilizada somente serão admitidas as áreas compatíveis com o ZEE aplicável à região.”

E o §9º proposto dispõe que “o imóvel rural que não cumprir as exigências de Programa de Regularização Ambiental (PRA) de que trata o art. 59 da Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012, ao qual tenha aderido, conforme atestado pelo órgão ambiental competente, não fará jus às exceções para área tributável previstas no inciso II do § 1º do caput. ”

O grande problema da proposta é que, apesar dos proprietários rurais terem aderido em massa ao Cadastro Ambiental Rural (CAR), mais de 6,5 milhões de propriedades cadastradas, apenas 0,5% desses cadastros tiveram sua análise de regularidade ambiental concluída, e 51% solicitaram adesão ao Programa de Regularização Ambiental (PRA).

Assim, embora o CAR tenha sido amplamente aderido pelos proprietários rurais, o ritmo lento da análise das regularidades ambientais e a adesão ao Programa de Regularização Ambiental (PRA) dificultam a implementação de certas exigências legais.



Se a morosidade do Governo e dos estados nas análises dos CARs persiste, a imposição de qualquer exigência de cumprimento imediato para regularização ambiental em lei pode se tornar impraticável e até prejudicial para os produtores rurais. Nesse sentido, proponho a nova redação para o art. 10 da Lei nº 9.393, de 19 de dezembro de 1996, sem o §9º proposto.

Pelo exposto, tendo em vista a necessidade de proteção dos produtores rurais e sendo esta uma medida de justiça fiscal, conto com o apoio dos nobres pares para sua aprovação.

Sala da comissão, 9 de setembro de 2024.

**Senador Mecias de Jesus**  
**(REPUBLICANOS - RR)**





SENADO FEDERAL  
Gabinete do Senador Mecias de Jesus

**EMENDA Nº - CAE**  
(ao PL 5634/2019)

Inclua-se o seguinte artigo, onde couber, ao Projeto de Lei nº 5.634, de 2019:

“Art. \_\_\_ O art. 1º-B da Lei Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012, passa a vigorar acrescido do seguinte parágrafo:

“Art. 1º-B.....  
.....

§ \_\_ Os agricultores familiares e empreendedores familiares rurais, referidos no art. 3º da Lei nº 11.326, de 24 de julho de 2006, terão prioridade no acesso a programas de assistência técnica gratuita para as ações de que trata o *caput.*”

## JUSTIFICAÇÃO

O projeto de Lei nº 5.634, de 2019, propõe que as ações de restauração, de recomposição e de recuperação da vegetação nativa, independentemente de sua natureza ou local, quando realizadas com espécies nativas autóctones, prescindem de autorização ou licença do poder público e podem ser feitas com a utilização de todas as metodologias, técnicas e práticas agronômicas ou florestais de recuperação disponíveis, desde que aplicadas para a finalidade de restauração da vegetação nativa.



Proponho emenda para que os agricultores familiares e empreendedores familiares rurais, referidos no art. 3º da Lei nº 11.326, de 24 de julho de 2006, tenham prioridade no acesso a programas de assistência técnica gratuita para as ações citadas.

Essa medida se justifica pela necessidade de assegurar que esses agricultores, que representam uma parcela significativa da produção agrícola no Brasil e que muitas vezes carecem de recursos financeiros e de capacitação técnica, possam realizar as ações ambientais exigidas sem que isso onere suas atividades produtivas.

A agricultura familiar desempenha um papel fundamental tanto na segurança alimentar quanto na preservação ambiental, uma vez que grande parte das propriedades familiares está localizada em áreas de grande relevância ecológica.

Ao garantir prioridade no acesso à assistência técnica gratuita, a emenda visa apoiar a adequação ambiental dessas propriedades, promovendo a restauração da vegetação nativa com base nas melhores práticas, sem gerar custos adicionais para os pequenos produtores. Ademais, essa priorização ajudará a fortalecer o desenvolvimento sustentável no campo, ao integrar a conservação ambiental com a produção agrícola, alinhando-se aos objetivos de preservação e recuperação dos ecossistemas.

Portanto, essa emenda propõe não apenas a facilitação do cumprimento das obrigações legais por parte dos agricultores familiares, mas também a promoção de uma agricultura sustentável que contribua para a conservação da biodiversidade e a melhoria da qualidade de vida no meio rural.

Pelo exposto, conto com o apoio dos nobres pares para sua aprovação.

Sala da comissão, 9 de setembro de 2024.

**Senador Mecias de Jesus**  
**(REPUBLICANOS - RR)**





**SENADO FEDERAL**  
Gabinete da Senadora **TERESA LEITÃO**

## **PARECER Nº       , DE 2023**

Da COMISSÃO DE ASSUNTOS ECONÔMICOS, sobre o Projeto de Lei nº 5.634, de 2019, da Câmara dos Deputados, que *dispõe sobre o plantio de espécies nativas para a recuperação ou a restauração de áreas ecologicamente sensíveis na propriedade rural*, e sobre o Projeto de Lei nº 1.867, de 2022, da Comissão de Meio Ambiente (SF), que *altera a Lei nº 9.393, de 19 de dezembro de 1996, que “dispõe sobre o Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural – ITR” e a Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012, que “dispõe sobre a proteção da vegetação nativa”, para aperfeiçoar a legislação ambiental e prever medidas de incentivo ao seu cumprimento.*

Relatora: Senadora **TERESA LEITÃO**

### **I – RELATÓRIO**

Vem ao exame desta Comissão de Assuntos Econômicos (CAE) o Projeto de Lei nº 1.867, de 2022, da Comissão de Meio Ambiente (SF), que *altera a Lei nº 9.393, de 19 de dezembro de 1996, que “dispõe sobre o Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural – ITR” e a Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012, que “dispõe sobre a proteção da vegetação nativa”, para aperfeiçoar a legislação ambiental e prever medidas de incentivo ao seu cumprimento.*

Com três artigos, o art. 1º altera o inciso II do art. 10 da Lei nº 9.393, de 19 de dezembro de 1996, para excluir da área tributável do imóvel rural as áreas:

- g) de uso restrito previstas na Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012;
- h) sob regime de servidão permanente;

i) dedicadas a Reserva Particular do Patrimônio Natural (RPPN), devidamente aprovadas pelos órgãos competentes e averbadas no Registro Público de Imóveis, nos termos da Lei no 9.985, de 18 de julho de 2000.

O art. 1º do PL ainda altera o inciso IV do citado art. 10, para excluir da área aproveitável, para fins de apuração e o pagamento do ITR, as áreas “utilizadas em outras atividades admitidas pelo zoneamento ecológico econômico (ZEE) aplicável à região, de que dispõe o art. 9º, inciso II, da Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981, e seu regulamento”. Por fim, o art. 1º inclui no art. 10 dois parágrafos. O §8º estabelece que “para o cálculo da área efetivamente utilizada somente serão admitidas as áreas compatíveis com o ZEE aplicável à região.” E o §9º proposto dispõe que “o imóvel rural que não cumprir as exigências de Programa de Regularização Ambiental (PRA) de que trata o art. 59 da Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012, ao qual tenha aderido, conforme atestado pelo órgão ambiental competente, não fará jus às exceções para área tributável previstas no inciso II do § 1º do *caput*.”

O art. 2º da Proposição acrescenta o inciso XVIII ao art. 3º da Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012 (Lei do novo Código Florestal), para incluir entre os conceitos tratados na Lei o de áreas de recarga hídrica, como sendo locais da superfície terrestre que possibilitam a infiltração e percolação da água em direção a um sistema subterrâneo capaz de armazená-la e distribuí-la locais da superfície terrestre que possibilitam a infiltração e percolação da água em direção a um sistema subterrâneo capaz de armazená-la e distribuí-la.

O art. 2º acrescenta ainda inciso XII ao *caput* do art. 4º, para incluir entre as Áreas de Preservação Permanente (APP) as áreas de recarga hídrica, essenciais ao abastecimento de nascentes, olhos d’água e cursos d’água, as quais deverão ser delimitadas por estudos técnicos que incluam seu georreferenciamento.

Por fim, o art. 2º do PL acrescenta dois parágrafos ao *caput* do art. 8º da Lei citada. O §5º determina que serão admitidas intervenções nas áreas de recarga hídrica de que trata o desta Lei, por meio de plantio de espécies exóticas de porte compatível com a vegetação florestal predominante no bioma em que se localize, que sejam voltadas para exploração econômica, mediante aprovação prévia de Plano de Manejo Florestal Sustentável – PMFS, nos termos do art. 31 desta Lei. E o §6º propõe que as atividades de recuperação das áreas de recarga hídrica mantidas conforme o Plano de Manejo Florestal Sustentável poderão ser incluídas como obras a serem financiadas no âmbito dos planos de recursos hídricos de bacia hidrográfica de que trata a Lei nº 9.433,

de 8 de janeiro de 1997, que institui a Política Nacional de Recursos Hídricos, cria o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos.

O art. 3º do PL nº 1.867, de 2022, trata da cláusula de vigência.

Na justificação, a Comissão de Meio Ambiente (CMA) do Senado Federal explica que a matéria é resultado de um longo e intenso debate do Fórum da Geração Ecológica, instituído no âmbito da Comissão pelo Requerimento nº 15 de 2021. O Fórum foi composto por cinco grupos de trabalho, formados por entidades e representações de relevância no debate ambiental. Conforme a CMA, o Projeto de Lei nasceu dos debates do Grupo de Trabalho de Proteção, Restauração e Uso da Terra do Fórum da Geração Ecológica da Comissão de Meio Ambiente, e seu objetivo é incentivar os proprietários de imóveis rurais a adotarem boas práticas ambientais.

A matéria foi distribuída para exame da CAE, seguindo posteriormente à CMA. Não foram apresentadas emendas à Proposição.

Em 20/03/2023 PL nº 1.867, de 2022 foi, nos termos do artigo 48, §1º, do Regimento Interno do Senado Federal (RISF), apensado ao Projeto de Lei nº 5.634, de 2019, do Deputado Otto Alencar Filho, que *dispõe sobre o plantio de espécies nativas para a recuperação ou a restauração de áreas ecologicamente sensíveis na propriedade rural*.

O PL nº 5.634, de 2019, institui lei autônoma, com dois artigos, e no art. 1º define que “as ações de restauração, de recomposição e de recuperação da vegetação nativa, independentemente de sua natureza ou local, quando realizadas com espécies nativas autóctones, prescindem de autorização ou licença do poder público e podem ser feitas com a utilização de todas as metodologias, técnicas e práticas agronômicas ou florestais de recuperação disponíveis, desde que aplicadas para a finalidade de restauração da vegetação nativa”. O art. 2º trata da cláusula de vigência.

## II – ANÁLISE

Conforme o art. 99 do RISF, à CAE compete opinar sobre proposições pertinentes a tributos e a aspecto econômico e financeiro de qualquer matéria que lhe seja submetida por despacho do Presidente.

Quanto aos aspectos constitucionais, os PLs em análise, mostram-se aptos a receber aprovação pelo Senado Federal. Em termos formais, preenchem os requisitos exigidos pela Constituição: respeitam o princípio da reserva de iniciativa e trata de matéria no âmbito da competência legislativa da União e das atribuições dos membros do Congresso Nacional. Do ponto de vista material, os projetos encontram-se, também, em harmonia com os preceitos da nossa Carta Magna e não afrontam nenhuma das cláusulas pétreas presentes no art. 60, § 4º, da CF.

Não há vícios de juridicidade nos PL, em razão do fato de a proposição possuir características de ser inovadora no ordenamento jurídico, possuir o atributo da generalidade, apresentar potencial de coercitividade e ser compatível com os princípios diretores do sistema de direito brasileiro.

Quanto à regimentalidade, observamos que a tramitação dos PLs, não colide nem com o Regimento Interno do Senado Federal (RISF). Quanto à boa técnica legislativa, ditada pela Lei Complementar nº 95, de 26 de fevereiro de 1998, *que dispõe sobre a elaboração, a redação, a alteração e a consolidação das leis, conforme determina o parágrafo único do art. 59 da Constituição Federal, e estabelece normas para a consolidação dos atos normativos que menciona*, o PL nº 1.867, de 2022, não merece reparos. No entanto, no caso do PL nº 5.634, de 2019, por instituir lei autônoma que trata de temas atualmente regulados pela Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012 (o novo Código Florestal), consideramos apropriado alterá-lo, para modificar expressamente esta Lei.

Ambos os PLs são meritórios. No caso do PL nº 1.867, de 2022, ao definir como áreas passíveis de não tributação do ITR as áreas de uso restrito previstas no Código Florestal, bem como áreas sob regime de servidão permanente e áreas relativas a reservas particulares do patrimônio natural (RPPN), devidamente aprovadas pelos órgãos competentes e registradas no Registro Público de Imóveis, incentiva os proprietários de imóveis rurais a adotarem boas práticas ambientais.

Ainda, de fato o Código Florestal protege as áreas de nascente e olhos d'água, mas não estabeleceu regras para proteger as áreas de recarga hídrica (também chamadas, em menor escala, de áreas de recarga de nascentes ou de aquíferos) que ficam a montante das nascentes. A inclusão das áreas de recarga hídrica entre as Áreas de Preservação Permanente (APP) torna-se então essencial à preservação dos recursos hídricos, por meio de investimentos sejam passíveis de inclusão entre as obras financiáveis no âmbito dos Planos de

Recursos Hídricos para bacias hidrográficas, nos termos do art. 22 da Lei nº 9.433, de 1997, que institui a Política Nacional de Recursos Hídricos.

Já o PL nº 5.634, de 2019, pretende regular ações de restauração, de recomposição e de recuperação da vegetação nativa, independentemente de sua natureza ou local, quando realizadas com espécies nativas autóctones. Ocorre que o Parágrafo único do art. 1º-A do Código Florestal em vigor dispõe que entre seus princípios está o da “criação e mobilização de incentivos econômicos para fomentar a preservação e a recuperação da vegetação nativa e para promover o desenvolvimento de atividades produtivas sustentáveis”.

Assim, consideramos mais apropriado introduzir os dispositivos deste PL como art. 1º-B, o que demandará a apresentação de um substitutivo, visto que este também deverá incorporar as proposições do PL nº 1.867, de 2019.

Destaque-se que, pela alínea *a* do inciso II do art. 260, combinada com o art. 268 do RISF, na tramitação em conjunto, terá precedência o projeto da Câmara sobre o do Senado.

### **III – VOTO**

Pelo exposto, somos pela *aprovação* do PL nº 5.634, de 2019, com acolhimento integral dos dispositivos do PL nº 1.867, de 2019, nos termos do substitutivo:

### **PROJETO DE LEI DA CÂMARA Nº 5.634 (SUBSTITUTIVO), DE 2019**

Altera a Lei nº 9.393, de 19 de dezembro de 1996, que “dispõe sobre o Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural – ITR” e a Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012, que “dispõe sobre a proteção da vegetação nativa”, para aperfeiçoar a legislação ambiental, prever medidas de incentivo ao seu cumprimento e permitir o plantio de espécies nativas para a recuperação ou a restauração de áreas ecologicamente sensíveis na propriedade rural.

O CONGRESSO NACIONAL decreta:

**Art. 1º** O art. 10 da Lei nº 9.393, de 19 de dezembro de 1996, 8.171, passa a vigorar com a seguinte redação:

“**Art. 10.** .....

.....

§ 1º.....

II - .....

g) de uso restrito previstas na Lei nº 12. 651, de 25 de maio de 2012;

h) sob regime de servidão permanente;

i) dedicadas a Reserva Particular do Patrimônio Natural (RPPN), devidamente aprovadas pelos órgãos competentes e averbadas no Registro Público de Imóveis, nos termos da Lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000.

.....

IV - .....

.....

c) utilizadas em outras atividades admitidas pelo zoneamento ecológico econômico (ZEE) aplicável à região, de que dispõe o art. 9º, inciso II, da Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981, e seu regulamento.

.....

§ 8º Para o cálculo da área efetivamente utilizada somente serão admitidas as áreas compatíveis com o ZEE aplicável à região.

§ 9º O imóvel rural que não cumprir as exigências de Programa de Regularização Ambiental (PRA) de que trata o art. 59 da Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012, ao qual tenha aderido, conforme atestado pelo órgão ambiental competente, não fará jus às exceções para área tributável previstas no inciso II do § 1º do *caput*.” (NR)

**Art. 2º** A Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012, passa a vigorar com as seguintes alterações:

“Art. 1º-B As ações de restauração, de recomposição e de recuperação da vegetação nativa, independentemente de sua natureza ou local, quando realizadas com espécies nativas autóctones, prescindem de autorização ou licença do poder público e podem ser feitas com a utilização de todas as metodologias, técnicas e práticas

agronômicas ou florestais de recuperação disponíveis, desde que aplicadas para a finalidade de restauração da vegetação nativa.

§ 1º A coleta de sementes e de propágulos para restauração ou recomposição da vegetação nativa pode ser feita em áreas protegidas que compõem o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza (SNUC), por entes públicos ou privados, na quantidade e nos locais definidos pelos respectivos gestores, em conformidade com o respectivo plano de manejo da unidade ou equivalente.

§ 2º Podem ser usadas espécies não autóctones em projetos de sistemas agroflorestais ou plantios consorciados de espécies arbóreas, nas situações em que o uso desses métodos é autorizado para a restauração, a recomposição ou a recuperação da vegetação nativa.”

“Art. 3º.....  
.....;

XXVIII - área de recarga hídrica: locais da superfície terrestre que possibilitam a infiltração e percolação da água em direção a um sistema subterrâneo capaz de armazená-la e distribuí-la.

.....” (NR)

“Art. 4º .....  
.....;

XII – as áreas de recarga hídrica, essenciais ao abastecimento de nascentes, olhos d’água e cursos d’água, que deverão ser delimitadas por estudos técnicos que incluam seu georreferenciamento. ”

.....(NR)

“Art. 8º.....  
.....;

§5º Serão admitidas intervenções nas áreas de recarga hídrica de que trata o inciso XII do *caput* do art. 4º desta Lei, por meio de plantio de espécies exóticas de porte compatível com a vegetação florestal predominante no bioma em que se localize, que sejam voltadas para exploração econômica, mediante aprovação prévia de Plano de Manejo Florestal Sustentável – PMFS, nos termos do art. 31 desta Lei.

§6º As atividades de recuperação das áreas de recarga hídrica mantidas conforme o Plano de Manejo Florestal Sustentável – PMFS de que trata o §5º deste artigo poderão ser incluídas como obras a serem financiadas no âmbito dos planos de recursos hídricos de bacia hidrográfica de que trata a Lei nº 9.433, de 8 de janeiro de 1997. ” (NR)

---

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

Sala da Comissão,

, Presidente

Senadora **TERESA LEITÃO**, Relatora



# SENADO FEDERAL

## PROJETO DE LEI Nº 5634, DE 2019

Dispõe sobre o plantio de espécies nativas para a recuperação ou a restauração de áreas ecologicamente sensíveis na propriedade rural.

**AUTORIA:** Câmara dos Deputados

**DOCUMENTOS:**

- [Texto do projeto de lei da Câmara](#)

- [Projeto original](#)

[http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarintegra?codteor=1825215&filename=PL-5634-2019](http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1825215&filename=PL-5634-2019)



[Página da matéria](#)



Dispõe sobre o plantio de espécies nativas para a recuperação ou a restauração de áreas ecologicamente sensíveis na propriedade rural.

O CONGRESSO NACIONAL decreta:

Art. 1º As ações de restauração, de recomposição e de recuperação da vegetação nativa, independentemente de sua natureza ou local, quando realizadas com espécies nativas autóctones, prescindem de autorização ou licença do poder público e podem ser feitas com a utilização de todas as metodologias, técnicas e práticas agronômicas ou florestais de recuperação disponíveis, desde que aplicadas para a finalidade de restauração da vegetação nativa.

§ 1º A coleta de sementes e de propágulos para restauração ou recomposição da vegetação nativa pode ser feita em áreas protegidas que compõem o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza (SNUC), por entes públicos ou privados, na quantidade e nos locais definidos pelos respectivos gestores, em conformidade com o respectivo plano de manejo da unidade ou equivalente.

§ 2º Podem ser usadas espécies não autóctones em projetos de sistemas agroflorestais ou plantios consorciados de espécies arbóreas, nas situações em que o uso desses métodos é autorizado para a restauração, a recomposição ou a recuperação da vegetação nativa.



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

CÂMARA DOS DEPUTADOS, 22 de junho de 2022.

ARTHUR LIRA  
Presidente



Of. nº 418/2022/SGM-P

Brasília, 22 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 5.634, de 2019, da Câmara dos Deputados, que “Dispõe sobre o plantio de espécies nativas para a recuperação ou a restauração de áreas ecologicamente sensíveis na propriedade rural”.

Atenciosamente,



**ARTHUR LIRA**

Presidente da Câmara dos Deputados



Documento : 93119 - 2



SENADO FEDERAL  
Gabinete do Senador Mecias de Jesus

**EMENDA Nº**  
**(ao PL 5634/2019)**

O art. 1º do Projeto de Lei nº 5.634, de 2019, passa a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 1º O art. 10 da Lei nº 9.393, de 19 de dezembro de 1996, passa a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 10.....

.....

§ 1º.....

II -.....

g) de uso restrito previstas na Lei nº 12. 651, de 25 de maio de 2012;

h) sob regime de servidão permanente;

i) dedicadas a Reserva Particular do Patrimônio Natural (RPPN), devidamente aprovadas pelos órgãos competentes e averbadas no Registro Público de Imóveis, nos termos da Lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000.

.....

IV -.....

.....

c) utilizadas em outras atividades admitidas pelo zoneamento ecológico econômico (ZEE) aplicável à região, de que dispõe o art. 9º, inciso II, da Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981, e seu regulamento.

.....



§ 8º Para o cálculo da área efetivamente utilizada somente serão admitidas as áreas compatíveis com o ZEE aplicável à região.” (NR)

## JUSTIFICAÇÃO

O projeto de Lei nº 5.634, de 2019, exclui da área tributável do imóvel rural as áreas: de uso restrito previstas na Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012; sob regime de servidão permanente; e dedicadas a Reserva Particular do Patrimônio Natural (RPPN), devidamente aprovadas pelos órgãos competentes e averbadas no Registro Público de Imóveis, nos termos da Lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000.

Ademais, exclui da área aproveitável, para fins de apuração e o pagamento do ITR, as áreas “utilizadas em outras atividades admitidas pelo zoneamento ecológico econômico (ZEE) aplicável à região, de que dispõe o art. 9º, inciso II, da Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981, e seu regulamento”.

Por fim, inclui no art. 10 dois parágrafos. O §8º estabelece que “para o cálculo da área efetivamente utilizada somente serão admitidas as áreas compatíveis com o ZEE aplicável à região.”

E o §9º proposto dispõe que “o imóvel rural que não cumprir as exigências de Programa de Regularização Ambiental (PRA) de que trata o art. 59 da Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012, ao qual tenha aderido, conforme atestado pelo órgão ambiental competente, não fará jus às exceções para área tributável previstas no inciso II do § 1º do caput. ”

O grande problema da proposta é que, apesar dos proprietários rurais terem aderido em massa ao Cadastro Ambiental Rural (CAR), mais de 6,5 milhões de propriedades cadastradas, apenas 0,5% desses cadastros tiveram sua análise de regularidade ambiental concluída, e 51% solicitaram adesão ao Programa de Regularização Ambiental (PRA).

Assim, embora o CAR tenha sido amplamente aderido pelos proprietários rurais, o ritmo lento da análise das regularidades ambientais e a adesão ao Programa de Regularização Ambiental (PRA) dificultam a implementação de certas exigências legais.



Se a morosidade do Governo e dos estados nas análises dos CARs persiste, a imposição de qualquer exigência de cumprimento imediato para regularização ambiental em lei pode se tornar impraticável e até prejudicial para os produtores rurais. Nesse sentido, proponho a nova redação para o art. 10 da Lei nº 9.393, de 19 de dezembro de 1996, sem o §9º proposto.

Pelo exposto, tendo em vista a necessidade de proteção dos produtores rurais e sendo esta uma medida de justiça fiscal, conto com o apoio dos nobres pares para sua aprovação.

Sala da comissão, 9 de setembro de 2024.

**Senador Mecias de Jesus**  
**(REPUBLICANOS - RR)**





SENADO FEDERAL  
Gabinete do Senador Mecias de Jesus

**EMENDA Nº - CAE**  
(ao PL 5634/2019)

Inclua-se o seguinte artigo, onde couber, ao Projeto de Lei nº 5.634, de 2019:

“Art. \_\_\_ O art. 1º-B da Lei Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012, passa a vigorar acrescido do seguinte parágrafo:

“Art. 1º-B.....  
.....

§ \_\_ Os agricultores familiares e empreendedores familiares rurais, referidos no art. 3º da Lei nº 11.326, de 24 de julho de 2006, terão prioridade no acesso a programas de assistência técnica gratuita para as ações de que trata o *caput.*”

### JUSTIFICAÇÃO

O projeto de Lei nº 5.634, de 2019, propõe que as ações de restauração, de recomposição e de recuperação da vegetação nativa, independentemente de sua natureza ou local, quando realizadas com espécies nativas autóctones, prescindem de autorização ou licença do poder público e podem ser feitas com a utilização de todas as metodologias, técnicas e práticas agronômicas ou florestais de recuperação disponíveis, desde que aplicadas para a finalidade de restauração da vegetação nativa.



Proponho emenda para que os agricultores familiares e empreendedores familiares rurais, referidos no art. 3º da Lei nº 11.326, de 24 de julho de 2006, tenham prioridade no acesso a programas de assistência técnica gratuita para as ações citadas.

Essa medida se justifica pela necessidade de assegurar que esses agricultores, que representam uma parcela significativa da produção agrícola no Brasil e que muitas vezes carecem de recursos financeiros e de capacitação técnica, possam realizar as ações ambientais exigidas sem que isso onere suas atividades produtivas.

A agricultura familiar desempenha um papel fundamental tanto na segurança alimentar quanto na preservação ambiental, uma vez que grande parte das propriedades familiares está localizada em áreas de grande relevância ecológica.

Ao garantir prioridade no acesso à assistência técnica gratuita, a emenda visa apoiar a adequação ambiental dessas propriedades, promovendo a restauração da vegetação nativa com base nas melhores práticas, sem gerar custos adicionais para os pequenos produtores. Ademais, essa priorização ajudará a fortalecer o desenvolvimento sustentável no campo, ao integrar a conservação ambiental com a produção agrícola, alinhando-se aos objetivos de preservação e recuperação dos ecossistemas.

Portanto, essa emenda propõe não apenas a facilitação do cumprimento das obrigações legais por parte dos agricultores familiares, mas também a promoção de uma agricultura sustentável que contribua para a conservação da biodiversidade e a melhoria da qualidade de vida no meio rural.

Pelo exposto, conto com o apoio dos nobres pares para sua aprovação.

Sala da comissão, 9 de setembro de 2024.

**Senador Mecias de Jesus**  
**(REPUBLICANOS - RR)**





**SENADO FEDERAL**  
Gabinete da Senadora **TERESA LEITÃO**

## **PARECER Nº       , DE 2023**

Da COMISSÃO DE ASSUNTOS ECONÔMICOS, sobre o Projeto de Lei nº 5.634, de 2019, da Câmara dos Deputados, que *dispõe sobre o plantio de espécies nativas para a recuperação ou a restauração de áreas ecologicamente sensíveis na propriedade rural*, e sobre o Projeto de Lei nº 1.867, de 2022, da Comissão de Meio Ambiente (SF), que *altera a Lei nº 9.393, de 19 de dezembro de 1996, que “dispõe sobre o Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural – ITR” e a Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012, que “dispõe sobre a proteção da vegetação nativa”, para aperfeiçoar a legislação ambiental e prever medidas de incentivo ao seu cumprimento.*

Relatora: Senadora **TERESA LEITÃO**

### **I – RELATÓRIO**

Vem ao exame desta Comissão de Assuntos Econômicos (CAE) o Projeto de Lei nº 1.867, de 2022, da Comissão de Meio Ambiente (SF), que *altera a Lei nº 9.393, de 19 de dezembro de 1996, que “dispõe sobre o Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural – ITR” e a Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012, que “dispõe sobre a proteção da vegetação nativa”, para aperfeiçoar a legislação ambiental e prever medidas de incentivo ao seu cumprimento.*

Com três artigos, o art. 1º altera o inciso II do art. 10 da Lei nº 9.393, de 19 de dezembro de 1996, para excluir da área tributável do imóvel rural as áreas:

- g) de uso restrito previstas na Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012;
- h) sob regime de servidão permanente;

i) dedicadas a Reserva Particular do Patrimônio Natural (RPPN), devidamente aprovadas pelos órgãos competentes e averbadas no Registro Público de Imóveis, nos termos da Lei no 9.985, de 18 de julho de 2000.

O art. 1º do PL ainda altera o inciso IV do citado art. 10, para excluir da área aproveitável, para fins de apuração e o pagamento do ITR, as áreas “utilizadas em outras atividades admitidas pelo zoneamento ecológico econômico (ZEE) aplicável à região, de que dispõe o art. 9º, inciso II, da Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981, e seu regulamento”. Por fim, o art. 1º inclui no art. 10 dois parágrafos. O §8º estabelece que “para o cálculo da área efetivamente utilizada somente serão admitidas as áreas compatíveis com o ZEE aplicável à região.” E o §9º proposto dispõe que “o imóvel rural que não cumprir as exigências de Programa de Regularização Ambiental (PRA) de que trata o art. 59 da Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012, ao qual tenha aderido, conforme atestado pelo órgão ambiental competente, não fará jus às exceções para área tributável previstas no inciso II do § 1º do *caput*.”

O art. 2º da Proposição acrescenta o inciso XVIII ao art. 3º da Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012 (Lei do novo Código Florestal), para incluir entre os conceitos tratados na Lei o de áreas de recarga hídrica, como sendo locais da superfície terrestre que possibilitam a infiltração e percolação da água em direção a um sistema subterrâneo capaz de armazená-la e distribuí-la locais da superfície terrestre que possibilitam a infiltração e percolação da água em direção a um sistema subterrâneo capaz de armazená-la e distribuí-la.

O art. 2º acrescenta ainda inciso XII ao *caput* do art. 4º, para incluir entre as Áreas de Preservação Permanente (APP) as áreas de recarga hídrica, essenciais ao abastecimento de nascentes, olhos d’água e cursos d’água, as quais deverão ser delimitadas por estudos técnicos que incluam seu georreferenciamento.

Por fim, o art. 2º do PL acrescenta dois parágrafos ao *caput* do art. 8º da Lei citada. O §5º determina que serão admitidas intervenções nas áreas de recarga hídrica de que trata o desta Lei, por meio de plantio de espécies exóticas de porte compatível com a vegetação florestal predominante no bioma em que se localize, que sejam voltadas para exploração econômica, mediante aprovação prévia de Plano de Manejo Florestal Sustentável – PMFS, nos termos do art. 31 desta Lei. E o §6º propõe que as atividades de recuperação das áreas de recarga hídrica mantidas conforme o Plano de Manejo Florestal Sustentável poderão ser incluídas como obras a serem financiadas no âmbito dos planos de recursos hídricos de bacia hidrográfica de que trata a Lei nº 9.433,

de 8 de janeiro de 1997, que institui a Política Nacional de Recursos Hídricos, cria o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos.

O art. 3º do PL nº 1.867, de 2022, trata da cláusula de vigência.

Na justificação, a Comissão de Meio Ambiente (CMA) do Senado Federal explica que a matéria é resultado de um longo e intenso debate do Fórum da Geração Ecológica, instituído no âmbito da Comissão pelo Requerimento nº 15 de 2021. O Fórum foi composto por cinco grupos de trabalho, formados por entidades e representações de relevância no debate ambiental. Conforme a CMA, o Projeto de Lei nasceu dos debates do Grupo de Trabalho de Proteção, Restauração e Uso da Terra do Fórum da Geração Ecológica da Comissão de Meio Ambiente, e seu objetivo é incentivar os proprietários de imóveis rurais a adotarem boas práticas ambientais.

A matéria foi distribuída para exame da CAE, seguindo posteriormente à CMA. Não foram apresentadas emendas à Proposição.

Em 20/03/2023 PL nº 1.867, de 2022 foi, nos termos do artigo 48, §1º, do Regimento Interno do Senado Federal (RISF), apensado ao Projeto de Lei nº 5.634, de 2019, do Deputado Otto Alencar Filho, que *dispõe sobre o plantio de espécies nativas para a recuperação ou a restauração de áreas ecologicamente sensíveis na propriedade rural*.

O PL nº 5.634, de 2019, institui lei autônoma, com dois artigos, e no art. 1º define que “as ações de restauração, de recomposição e de recuperação da vegetação nativa, independentemente de sua natureza ou local, quando realizadas com espécies nativas autóctones, prescindem de autorização ou licença do poder público e podem ser feitas com a utilização de todas as metodologias, técnicas e práticas agronômicas ou florestais de recuperação disponíveis, desde que aplicadas para a finalidade de restauração da vegetação nativa”. O art. 2º trata da cláusula de vigência.

## II – ANÁLISE

Conforme o art. 99 do RISF, à CAE compete opinar sobre proposições pertinentes a tributos e a aspecto econômico e financeiro de qualquer matéria que lhe seja submetida por despacho do Presidente.

Quanto aos aspectos constitucionais, os PLs em análise, mostram-se aptos a receber aprovação pelo Senado Federal. Em termos formais, preenchem os requisitos exigidos pela Constituição: respeitam o princípio da reserva de iniciativa e trata de matéria no âmbito da competência legislativa da União e das atribuições dos membros do Congresso Nacional. Do ponto de vista material, os projetos encontram-se, também, em harmonia com os preceitos da nossa Carta Magna e não afrontam nenhuma das cláusulas pétreas presentes no art. 60, § 4º, da CF.

Não há vícios de juridicidade nos PL, em razão do fato de a proposição possuir características de ser inovadora no ordenamento jurídico, possuir o atributo da generalidade, apresentar potencial de coercitividade e ser compatível com os princípios diretores do sistema de direito brasileiro.

Quanto à regimentalidade, observamos que a tramitação dos PLs, não colide nem com o Regimento Interno do Senado Federal (RISF). Quanto à boa técnica legislativa, ditada pela Lei Complementar nº 95, de 26 de fevereiro de 1998, *que dispõe sobre a elaboração, a redação, a alteração e a consolidação das leis, conforme determina o parágrafo único do art. 59 da Constituição Federal, e estabelece normas para a consolidação dos atos normativos que menciona*, o PL nº 1.867, de 2022, não merece reparos. No entanto, no caso do PL nº 5.634, de 2019, por instituir lei autônoma que trata de temas atualmente regulados pela Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012 (o novo Código Florestal), consideramos apropriado alterá-lo, para modificar expressamente esta Lei.

Ambos os PLs são meritórios. No caso do PL nº 1.867, de 2022, ao definir como áreas passíveis de não tributação do ITR as áreas de uso restrito previstas no Código Florestal, bem como áreas sob regime de servidão permanente e áreas relativas a reservas particulares do patrimônio natural (RPPN), devidamente aprovadas pelos órgãos competentes e registradas no Registro Público de Imóveis, incentiva os proprietários de imóveis rurais a adotarem boas práticas ambientais.

Ainda, de fato o Código Florestal protege as áreas de nascente e olhos d'água, mas não estabeleceu regras para proteger as áreas de recarga hídrica (também chamadas, em menor escala, de áreas de recarga de nascentes ou de aquíferos) que ficam a montante das nascentes. A inclusão das áreas de recarga hídrica entre as Áreas de Preservação Permanente (APP) torna-se então essencial à preservação dos recursos hídricos, por meio de investimentos sejam passíveis de inclusão entre as obras financiáveis no âmbito dos Planos de

Recursos Hídricos para bacias hidrográficas, nos termos do art. 22 da Lei nº 9.433, de 1997, que institui a Política Nacional de Recursos Hídricos.

Já o PL nº 5.634, de 2019, pretende regular ações de restauração, de recomposição e de recuperação da vegetação nativa, independentemente de sua natureza ou local, quando realizadas com espécies nativas autóctones. Ocorre que o Parágrafo único do art. 1º-A do Código Florestal em vigor dispõe que entre seus princípios está o da “criação e mobilização de incentivos econômicos para fomentar a preservação e a recuperação da vegetação nativa e para promover o desenvolvimento de atividades produtivas sustentáveis”.

Assim, consideramos mais apropriado introduzir os dispositivos deste PL como art. 1º-B, o que demandará a apresentação de um substitutivo, visto que este também deverá incorporar as proposições do PL nº 1.867, de 2019.

Destaque-se que, pela alínea *a* do inciso II do art. 260, combinada com o art. 268 do RISF, na tramitação em conjunto, terá precedência o projeto da Câmara sobre o do Senado.

### **III – VOTO**

Pelo exposto, somos pela *aprovação* do PL nº 5.634, de 2019, com acolhimento integral dos dispositivos do PL nº 1.867, de 2019, nos termos do substitutivo:

### **PROJETO DE LEI DA CÂMARA Nº 5.634 (SUBSTITUTIVO), DE 2019**

Altera a Lei nº 9.393, de 19 de dezembro de 1996, que “dispõe sobre o Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural – ITR” e a Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012, que “dispõe sobre a proteção da vegetação nativa”, para aperfeiçoar a legislação ambiental, prever medidas de incentivo ao seu cumprimento e permitir o plantio de espécies nativas para a recuperação ou a restauração de áreas ecologicamente sensíveis na propriedade rural.

O CONGRESSO NACIONAL decreta:

**Art. 1º** O art. 10 da Lei nº 9.393, de 19 de dezembro de 1996, 8.171, passa a vigorar com a seguinte redação:

“**Art. 10.** .....

.....

§ 1º.....

II - .....

g) de uso restrito previstas na Lei nº 12. 651, de 25 de maio de 2012;

h) sob regime de servidão permanente;

i) dedicadas a Reserva Particular do Patrimônio Natural (RPPN), devidamente aprovadas pelos órgãos competentes e averbadas no Registro Público de Imóveis, nos termos da Lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000.

.....

IV - .....

.....

c) utilizadas em outras atividades admitidas pelo zoneamento ecológico econômico (ZEE) aplicável à região, de que dispõe o art. 9º, inciso II, da Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981, e seu regulamento.

.....

§ 8º Para o cálculo da área efetivamente utilizada somente serão admitidas as áreas compatíveis com o ZEE aplicável à região.

§ 9º O imóvel rural que não cumprir as exigências de Programa de Regularização Ambiental (PRA) de que trata o art. 59 da Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012, ao qual tenha aderido, conforme atestado pelo órgão ambiental competente, não fará jus às exceções para área tributável previstas no inciso II do § 1º do *caput*.” (NR)

**Art. 2º** A Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012, passa a vigorar com as seguintes alterações:

“Art. 1º-B As ações de restauração, de recomposição e de recuperação da vegetação nativa, independentemente de sua natureza ou local, quando realizadas com espécies nativas autóctones, prescindem de autorização ou licença do poder público e podem ser feitas com a utilização de todas as metodologias, técnicas e práticas

agronômicas ou florestais de recuperação disponíveis, desde que aplicadas para a finalidade de restauração da vegetação nativa.

§ 1º A coleta de sementes e de propágulos para restauração ou recomposição da vegetação nativa pode ser feita em áreas protegidas que compõem o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza (SNUC), por entes públicos ou privados, na quantidade e nos locais definidos pelos respectivos gestores, em conformidade com o respectivo plano de manejo da unidade ou equivalente.

§ 2º Podem ser usadas espécies não autóctones em projetos de sistemas agroflorestais ou plantios consorciados de espécies arbóreas, nas situações em que o uso desses métodos é autorizado para a restauração, a recomposição ou a recuperação da vegetação nativa.”

“Art. 3º.....

.....;

XXVIII - área de recarga hídrica: locais da superfície terrestre que possibilitam a infiltração e percolação da água em direção a um sistema subterrâneo capaz de armazená-la e distribuí-la.

.....” (NR)

“Art. 4º .....

.....;

XII – as áreas de recarga hídrica, essenciais ao abastecimento de nascentes, olhos d’água e cursos d’água, que deverão ser delimitadas por estudos técnicos que incluam seu georreferenciamento. ”

.....(NR)

“Art. 8º.....

.....;

§5º Serão admitidas intervenções nas áreas de recarga hídrica de que trata o inciso XII do *caput* do art. 4º desta Lei, por meio de plantio de espécies exóticas de porte compatível com a vegetação florestal predominante no bioma em que se localize, que sejam voltadas para exploração econômica, mediante aprovação prévia de Plano de Manejo Florestal Sustentável – PMFS, nos termos do art. 31 desta Lei.

§6º As atividades de recuperação das áreas de recarga hídrica mantidas conforme o Plano de Manejo Florestal Sustentável – PMFS de que trata o §5º deste artigo poderão ser incluídas como obras a serem financiadas no âmbito dos planos de recursos hídricos de bacia hidrográfica de que trata a Lei nº 9.433, de 8 de janeiro de 1997. ” (NR)

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

Sala da Comissão,

, Presidente

Senadora **TERESA LEITÃO**, Relatora

**5**



SENADO FEDERAL

**PARECER Nº , DE 2024**

Da COMISSÃO DE ASSUNTOS ECONÔMICOS, sobre o Projeto de Lei nº 5.061, de 2020, do Senador Jader Barbalho, que *altera a Lei nº 10.836, de 9 de janeiro de 2004, que cria o Programa Bolsa Família, para dispor sobre o pagamento continuado do abono natalino.*

Relatora: Senadora **DAMARES ALVES**

**I – RELATÓRIO**

É submetido à apreciação desta Comissão o Projeto de Lei (PL) nº 5.061, de 2020, de autoria do Senador Jader Barbalho, que *altera a Lei nº 10.836, de 9 de janeiro de 2004, que cria o Programa Bolsa Família, para dispor sobre o pagamento continuado do abono natalino.*

O primeiro artigo da proposição traz a finalidade do PL – dispor sobre o abono natalino no Programa Bolsa Família. Na sequência, o segundo altera a Lei nº 10.836, de 9 de janeiro de 2004, para inserir na referida norma o art. 2º-B, que determina o pagamento em dobro, no mês de dezembro, da parcela referente ao benefício do Bolsa Família. O terceiro artigo prevê que, não havendo previsão orçamentária, o pagamento do benefício se dará por meio da aprovação de crédito suplementar. O quarto e último artigo contém a cláusula de vigência da lei, que será imediata após a sua publicação.



## SENADO FEDERAL

Após análise da Comissão de Assuntos Econômicos (CAE), a proposição segue à Comissão de Assuntos Sociais (CAS), em decisão terminativa.

Não foram apresentadas emendas à matéria no prazo regimental.

## II – ANÁLISE

Nos termos do art. 99, inciso I, do Regimento Interno do Senado Federal, compete à CAE opinar sobre o aspecto econômico e financeiro de qualquer proposição que lhe seja submetida.

Com relação à regimentalidade e à constitucionalidade, não vislumbramos óbices ao projeto. A União detém a competência privativa de legislar sobre seguridade social. Ademais, cabe ao Congresso Nacional dispor sobre todas as matérias de competência da União, conforme o *caput* do art. 48, e, ainda, registra-se que não se observa no Projeto nenhuma ofensa às disposições do art. 61, ambos da Lei Maior.

O PL nº 5.061, de 2020, atende também ao requisito de juridicidade, tendo em vista que: (i) inova o ordenamento jurídico; (ii) possui os atributos da generalidade e da abstração; (iii) há compatibilidade entre os fins pretendidos e o meio utilizado, isto é, a normatização via edição de lei; e (iv) mostra aderência aos princípios gerais do Direito pátrio.

No que diz respeito à técnica legislativa, são necessários alguns ajustes. Isso porque a lei alterada pelo PL – Lei nº 10.836, de 9 de janeiro de 2004, que instituiu o Programa Bolsa Família (PBF) pela primeira vez – já não se encontra mais vigente. A referida norma foi revogada pela Lei nº 14.284, de 29 de dezembro de 2021, que instituiu o Programa Auxílio Brasil. Esta, por sua vez, foi substituída pela Lei nº 14.601, de 19 de junho de 2023, que recriou o Programa



## SENADO FEDERAL

Bolsa Família. Portanto, apresentamos emenda para adequar a referência à legislação atual que rege o programa.

No mérito, estamos em total sintonia com o autor da proposição, o Senador Jader Barbalho. Os programas de transferência de renda condicionada visam a encorajar a acumulação de capital humano e quebrar o ciclo de reprodução intergeracional da pobreza. Num contexto como o brasileiro, de níveis elevados de pobreza e desigualdade, os programas se mostram extremamente necessários e relevantes.

Diferentes pesquisas apontam impactos sociais e econômicos significativos gerados pelo Programas Auxílio Brasil e Bolsa Família ao longo de suas histórias. Em estudo realizado, em 2022, pelos pesquisadores do Ipea Pedro Souza e Raphael Bruce<sup>1</sup>, são analisadas a focalização dos programas – ou seja, o quanto eles alcançam o público a que se destinam, os mais pobres – e a sua efetividade em reduzir a pobreza.

Os autores concluem que os programas apresentam boa focalização para os padrões internacionais e, quanto à efetividade, agem sobretudo para mitigar, e não tanto erradicar, a pobreza mais extrema. O que mostra que há espaço para avançarmos e o PL, ora em análise, atua nesse sentido, de contribuir para reduzir ainda mais a pobreza ao acrescentar uma parcela a ser transferida aos beneficiários.

Não podemos deixar de mencionar a mobilidade social propiciada pelos programas. De acordo com o Instituto Mobilidade e Desenvolvimento Social (IMDS), há evidências de uma mobilidade social importante na base da pirâmide após a implementação dos programas.

A relevância dos programas também fica evidente em estudo realizado pelo Banco Mundial a respeito dos impactos dos Programas Auxílio Brasil e Bolsa Família nas economias locais. Os

---

<sup>1</sup> Texto para discussão 2813 disponível em <https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/11560>.



## SENADO FEDERAL

resultados revelam aumento de consumo, nos empregos, no número de contas bancárias e na arrecadação de impostos nos locais onde o programa teve uma expansão mais expressiva.

Dessa forma, os programas, além da redução da pobreza, possuem efeitos indiretos positivos na economia dos municípios, efeitos multiplicadores em razão do estímulo à demanda local e ao emprego, inclusive de não beneficiários. De acordo com o estudo, o efeito multiplicador para a economia local é de 2,16 – ou seja, para cada dólar investido nos programas, são gerados 2,16 dólares na economia local, um número expressivo se comparado a outros programas. Nesse sentido, o abono natalino contribuirá para as economias locais, estimulando o comércio, gerando emprego e renda.

No que diz respeito ao valor recebido por cada família dos programas, ele varia em função da composição familiar e resulta de uma cesta formada por cinco benefícios financeiros, cumulativos: benefício de renda de cidadania; benefício complementar; benefício primeira infância; benefício variável familiar; e benefício extraordinário de transição. Para que essa fragmentação não dê origem a questionamentos quanto ao valor do abono natalino, **deixamos claro no substitutivo apresentado que o montante será equivalente ao da parcela paga no mês de dezembro.**

Com relação ao impacto financeiro do PL 5061/2020, considerando o valor médio do benefício, em abril de 2024, de R\$ 680,90 por família, e o número de famílias beneficiárias que está em 20,8 milhões, podemos estimar o total de gasto adicional, decorrente do pagamento do abono natalino, em R\$ 14,1 bilhões. Esse montante poderá ser totalmente absorvido pelo orçamento da seguridade social. Além disso, propomos que a vigência da lei se inicie no exercício financeiro seguinte ao de sua publicação, de modo a permitir a inclusão da previsão da despesa na lei orçamentária anual (LOA).

Diante de tantas evidências positivas dos Programas Auxílio Brasil e Bolsa Família, cabe a nós reforçá-los e torná-los mais robustos com o abono proposto no PL nº 5.061, de 2020.



SENADO FEDERAL

**III – VOTO**

Pelo exposto, somos pela **aprovação** do Projeto de Lei nº 5.061, de 2020, nos termos do seguinte substitutivo.

**EMENDA Nº - CAE (SUBSTITUTIVO)****PROJETO DE LEI Nº 5.061, DE 2020**

Altera a Lei nº 14.601, de 19 de junho de 2023, que institui o Programa Bolsa Família, para conceder o abono natalino às famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família.

O CONGRESSO NACIONAL decreta:

**Art. 1º** O art. 7º da Lei nº 14.601, de 19 de junho de 2023, passa a vigorar acrescido do seguinte parágrafo:

“**Art. 7º** .....

.....

§ 9º Em caráter de abono natalino, as famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família farão jus ao pagamento em dobro da parcela do benefício referente ao mês de dezembro de cada ano.”

**Art. 2º** As despesas decorrentes da implementação do abono natalino disposto nesta lei, correrão à conta das dotações do Orçamento da Seguridade Social da União.



SENADO FEDERAL

**Art. 3º** Esta Lei entra em vigor no exercício financeiro seguinte ao de sua publicação.

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relatora

**SENADO FEDERAL**

Gabinete do Senador JADER BARBALHO (MDB/PA)

**PROJETO DE LEI Nº , DE 2020**

Altera a Lei nº 10.836, de 9 de janeiro de 2004, que cria o Programa Bolsa Família, para dispor sobre o pagamento continuado do abono natalino.

**O CONGRESSO NACIONAL decreta:**

Art. 1º Esta Lei altera a Lei nº 10.836, de 9 de janeiro de 2004, para dispor sobre o abono natalino no Programa Bolsa Família.

Art. 2º A Lei nº 10.836, de 9 de janeiro de 2004, passa a vigorar com a seguinte alteração:

“Art. 2º-B. A parcela de benefício financeiro de que trata o art. 2º relativa ao mês de dezembro será paga em dobro.” (NR)

Art. 3º Não havendo previsão orçamentária, o pagamento do benefício relacionado no art. 2º está condicionado à compatibilização com os limites estabelecidos no art. 107 do ADCT, através da aprovação de crédito suplementar pelo Congresso Nacional.

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

**JUSTIFICAÇÃO**

No ano de 2019, o governo federal, através da Medida Provisória nº898, de 2019, autorizou o pagamento do abono natalino no Programa Bolsa Família, ficando restrito apenas àquele ano.

Acredito que esse tipo de benefício não deve ficar restrito apenas a um ano específico. Ele deve ser transformado em uma verdadeira política de Estado contínua, pois fará diferença para as famílias que vão recebê-lo.

**SENADO FEDERAL****Gabinete do Senador JADER BARBALHO (MDB/PA)**

O Bolsa Família é um programa de transferência direta de renda que atende famílias em situação de pobreza e extrema pobreza, identificadas no Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal. Atualmente, são elegíveis ao PBF, as famílias que tenham:

- 1) cadastros atualizados nos últimos 24 meses; e
- 2) renda mensal por pessoa de até R\$ 89,00 ou renda mensal por pessoa de R\$ 89,01 a R\$178,00, desde que possuam crianças ou adolescentes de 0 a 17 anos em sua composição.

No mês de dezembro de 2019, existiam cerca de 28 milhões de famílias inscritas no Cadastro Único para Programas Sociais, o que corresponde a aproximadamente 76 milhões de pessoas cadastradas.

Todavia, o Programa Bolsa Família (PBF) beneficiou, no mês de dezembro de 2019, cerca de 13 milhões de famílias, que receberam benefícios com valor médio de R\$ 191,77. O valor total transferido pelo governo federal em benefícios às famílias atendidas alcançou R\$ 2,58 bilhões no mês.

Dessa forma, no que tange ao impacto anual do 13º para o Bolsa Família, a estimativa orçamentária-financeira pode ser considerada o mesmo valor que foi gasto em dezembro de 2019, ou seja, R\$2,58 bilhões de reais na ação.

Segundo o Ministro da Economia, Paulo Guedes, em matéria divulgada na data de ontem, dia 27, o governo federal não tem recursos para pagar o respectivo abono este ano.

No início deste mês, enviei ao Ministro Paulo Guedes, através do ofício nº 46, estudo realizado, a meu pedido, pela Consultoria de Orçamento do Senado Federal, cópia anexa, indicando alternativas para se conseguir recursos para o Renda Cidadã. Segundo o estudo, o valor que poderá ser obtido com as modificações propostas ultrapassará R\$38 bilhões, sem prejudicar as classes mais pobres. Esse recurso será mais do que suficiente para manter o Renda Cidadã e o abono natalino do Bolsa Família.

De fato, para as famílias beneficiárias, o recebimento de uma renda a mais nesta crise que a população brasileira está vivendo é necessário.

Há, inclusive, um efeito positivo na economia nacional com a injeção desses recursos. Estudos diversos, como o dos pesquisadores Daiana Silva e Joaquim Ferreira Filho, com o título “Impactos dos Programas de Transferência de Renda Benefício de Prestação Continuada e Bolsa Família sobre a Economia Brasileira: uma análise de equilíbrio geral”, mostram que o Bolsa Família aumenta o



**SENADO FEDERAL**

Gabinete do Senador JADER BARBALHO (MDB/PA)

consumo real das famílias, em especial as mais pobres, impulsionando consequentemente o crescimento da economia.

Deve-se considerar, ainda, que o custo administrativo do Bolsa Família é baixo, tanto quando comparado às demais ações de proteção social do governo federal, contributiva e não contributiva, quanto em comparação com outros programas de transferência condicionada de renda. Em adição, a cada R\$ 1,00 transferido às famílias beneficiárias, gera-se aumento de R\$ 1,78 no Produto Interno Bruto (Ipea, 2013).

O intuito deste projeto de lei é conceder o equivalente ao décimo terceiro salário de forma permanente às milhares de famílias que são beneficiárias do Bolsa Família.

Portanto, conto com o apoio dos Ilustres Pares para a aprovação deste Projeto de Lei, na certeza de que estaremos ajudando a manter o alimento na mesa daqueles que mais necessitam.

Sala das Sessões, em 28 de outubro de 2020.

Senador JADER BARBALHO  
(MDB/PA)



## ESTUDO CITADO

# CONSULTORIA DE ORÇAMENTOS, FISCALIZAÇÃO E CONTROLE DO SENADO FEDERAL

28 DE SETEMBRO DE 2020

ESTUDO 01520/2020

Fontes de custeio alternativas para programas  
sociais de redistribuição de renda



## Sumário

1.	Consideações iniciais.....	2
2.	Análise.....	3
2.1.	NRF ou teto de gastos: panorama geral.....	3
2.2.	Teto de gastos: panorama de 2021 .....	4
2.3.	Teto de gastos e despesas primárias relevantes: as despesas previdenciárias do Regime Geral e do Regime dos Servidores .....	5
2.4.	Teto de gastos: relevância das despesas primárias de natureza previdenciária 6	6
2.5.	Estrutura deficiente de nosso sistema previdenciário: peso sobre os orçamentos públicos.....	7
2.6.	Sistema previdenciário: onde está o pecado .....	8
2.7.	A capitalização.....	9
2.8.	A repartição .....	10
2.9.	O erro macroeconômico do sistema previdenciário.....	12
2.10.	A solução: contornos básicos.....	12
2.11.	Novas regras para o teto de gastos .....	13
2.12.	Imposto de Renda da Pessoa Jurídica (IRPJ), conceitos de lucro tributável vis-à-vis lucro passível de distribuição e diferença entre alíquotas nominais e efetivas ....	21
2.13.	Os segmentos do Sistema Financeiro Nacional (SFN) .....	22
2.14.	Os números de 2017 .....	24
2.15.	Os números de 2018 .....	26
2.16.	Os números de 2019 .....	28
2.17.	Estimativa de arrecadação no âmbito do SFN .....	29
2.18.	O Imposto sobre a Renda da Pessoa Física (IRPF) .....	30
3.	Considerações finais.....	35



## 1. CONSIDERAÇÕES INICIAIS

Trata-se de solicitação do gabinete do senador Jáder Barbalho, encaminhada a esta Consultoria por intermédio da STO 2020-01520. Pede-se sejam sugeridas fontes de custeio para o programa Renda Cidadã, iniciativa cogitada pelo governo federal com o fito de reunir, num único e mais coerente feixe de ações, programas de assistência social que foram concebidos e são executados, de maneira esparsa e inorgânica, por órgãos e entidades da administração pública federal. Subentende-se que essa iniciativa também possa contemplar a elevação das despesas públicas com as ações de assistência social, não configurando, portanto, apenas a recomposição ou a reorganização das ações hoje em curso de execução. E, exatamente em virtude de possível aumento na escala das despesas, faz necessário sejam previstas novas fontes de receita que lhes possam oferecer cobertura, tendo em vista assegurar a manutenção do equilíbrio e da hígidez estrutural das contas públicas.

Fator de adicional complicação reside no conjunto de regras de disciplina fiscal hoje em vigor – o chamado Novo Regime Fiscal (NRF) ou teto de gastos. Instituído, em 2016, por força da Emenda Constitucional nº 95, o NRF implica limitar, ao longo de amplo período de tempo, o ritmo de crescimento anual das despesas primárias da União. A limitação anual, ditada pela variação do Índice de Preços ao Consumir Amplo (IPCA), no curso de sucessivos períodos de doze meses, já significa, na cotidiana prática orçamentária deste e dos próximos exercícios financeiros, inexistir “espaço” para que se cogitem e fixem novas despesas primárias, tão mais assim se essas despesas forem de maior envergadura, como o seriam as de um programa da magnitude do cogitado Renda Cidadã.

Perceba-se que as despesas com assistência social, em regra, são correntes e de natureza primária, embora nem sempre tenham caráter obrigatório. Vestindo o exato figurino das despesas cuja trajetória de expansão se encontra limitada pelo teto de gastos, o cogitado Renda Cidadã parece ostentar pouca ou nenhuma exequibilidade, em face do NRF, exceto no caso de haver relaxamento ou mudança nas regras desse regime.

Para oferecer respostas ao consulente, este trabalho terá início com breve discussão do teto de gastos. Ao discuti-lo, a ideia é demonstrar a inexecuibilidade de suas disposições normativas, a mais importante delas sendo a de atrelar o comportamento linear das despesas primárias à trajetória de um indicador de preços. Embora celebrado como importante remédio para o tratamento das enfermidades que, historicamente, afligem as finanças públicas, verifica-se que o NRF falha em sua proposta terapêutica básica, pois não ataca as causas do desequilíbrio fiscal, tampouco conduz a um quadro compatível com a promoção do crescimento econômico. Portanto, visitar as regras do NRF é pré-condição necessária a toda e qualquer iniciativa de maior envergadura, sendo certo dizer que o advento do programa Renda Cidadã colidiria com as regras desse novo regime, caso seus marcos normativos fossem mantidos nos termos atualmente vigentes.

Em seguida a isso, serão apresentadas opções de arrecadação. A ideia é mostrar que a legislação em vigor, mediante poucas e adequadas mudanças nas regras, pode não apenas oferecer novas e robustas fontes de custeio para o setor público, mas, também, promover a justiça fiscal mediante o bom uso dos instrumentos tributários à disposição. Na verdade, arrecadação mais eficiente e verdadeira justiça fiscal podem ser providenciadas sem que se tenha que recorrer a complexas e discutíveis reformas constitucionais do sistema tributário,



para tanto bastando que se aproximem as normas vigentes, o bom senso e as melhores práticas internacionais.

Ao final, serão feitos comentários conclusivos, tendo em mira consolidar as sugestões feitas nos trechos anteriores do trabalho. O propósito é oferecer argumentos no sentido de que as eventuais despesas de um programa assistencial, como o Renda Cidadã, não são necessariamente incompatíveis com a disciplina fiscal. Pode sempre haver disciplina fiscal, desde que de pé um coerente acervo de regras, tanto do lado da própria despesa quanto do da receita.



## 2. ANÁLISE

### 2.1. NRF OU TETO DE GASTOS: PANORAMA GERAL

Em face do Novo Regime Fiscal (NRF), instituído pela Emenda Constitucional nº 95, de 2016, as despesas primárias dos orçamentos fiscal e da seguridade social passaram a ser submetidas a limite de crescimento ou expansão. Esses limites são aplicáveis ao Poder Executivo e aos órgãos do Poder Legislativo e do Judiciário, assim como aos órgãos independentes a que aludem os incisos II a V do *caput* do art. 107 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT).

As bases de cálculo desse limite correspondem ao montante das despesas pagas, inclusive à conta de restos a pagar, e de outras operações que tenham afetado o resultado primário no exercício de 2016. Essas bases de cálculo foram corrigidas em 7,2%, a fim de que se chegasse aos limites aplicáveis ao exercício de 2017. Para os exercícios subsequentes, o limite de cada ano corresponde ao do ano imediatamente anterior, atualizado pelo Índice de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA), tomado esse índice por sua variação no período de doze meses, com termo final no mês de junho – dois meses antes do encaminhamento do Projeto de Lei Orçamentária ao Congresso Nacional.

O limite de despesas, individualizado por Poder e órgãos, constitui teto para as despesas primárias da União. Desse teto, entretanto, excluem-se as seguintes despesas, relacionadas no § 6º do art. 107 do ADCT:

1. transferências constitucionais relativas ao seguinte:

a) Fundo Constitucional do Distrito Federal (FCDF), previsto no art. 21, XIV, da Constituição e na Lei nº 10.633, de 2002;

b) repartição de recursos arrecadados, a título de participação no resultado e de compensação financeira, associados à produção de petróleo e gás natural, aos recursos hídricos dedicados à geração de energia elétrica e à exploração de outros recursos minerais;

c) repartição de impostos, nos termos previstos nos arts. 146, parágrafo único, inciso III, 153, § 5º, 157, 158, incisos I e II, e 159, todos da Constituição Federal;

d) repartição da contribuição do salário-educação, nos termos do art. 212, § 6º, da Constituição Federal;

e complementação da União ao Fundeb, de acordo com o art. 60, *caput*, incisos V e VII, do ADCT;

2. fixadas ou realizadas mediante a abertura de créditos extraordinários;
3. da Justiça Eleitoral, de caráter não recorrente, com a realização de eleições;
4. com aumento de capital de empresa estatal não dependente.

Acrescente-se que o pagamento das despesas inscritas em restos a pagar, até 2015, ficam isentas de limites individualizados (§ 11 do art. 107 do ADCT). O pagamento pode ocorrer até o montante do resultado primário que exceder aquele previsto na Lei de Diretrizes Orçamentárias.

## 2.2. TETO DE GASTOS: PANORAMA DE 2021

Para o exercício de 2021, os limites individualizados de 2020 são atualizados pela variação do IPCA ao longo de um período de doze meses, encerrado em junho de 2020. Essa variação foi de 2,13%, e o teto de gastos da União é de R\$1.485,9 bilhões, conforme demonstrado na tabela 1.

TABELA 1 – DEMONSTRAÇÃO DO LIMITE APLICÁVEL A 2021

	R\$1,00
A. Limite para as despesas primárias em 2020	1.454.946.093.280
B. IPCA (julho de 2019 a junho de 2020)	2,13%
C. Limite para as despesas primárias em 2021 (A x B)	1.485.936.445.066
Fonte: Projeto de Lei Orçamentária de 2021	

Em consonância com o § 3º do art. 107 do ADCT, a mensagem que encaminhar o projeto de lei orçamentária deve demonstrar os valores máximos de programação compatíveis com os limites individualizados. A tabela 2, a seguir, foi elaborada com base nos valores informados na mensagem presidencial.

TABELA 2 – LIMITE INDIVIDUALIZÁVEL E VALOR MÁXIMO DE PROGRAMAÇÃO

	R\$ milhões
<b>Limite individualizado aplicável a 2020</b>	<b>1.485.936,40</b>
<b>Despesas primárias passíveis de pagamento em 2021</b>	<b>1.480.342,40</b>
(-) Ajuste caixa/competência ( <i>float</i> de pessoal, previdenciárias e subsídios)	-9.737,50
(+/-) Demais operações que afetam o resultado primário	15.331,50
Subsídios aos fundos constitucionais	9.449,50
Operações net lending	3.367,90
Fundos FDA/FDNE	1.003,80
Impacto primário das operações do FIES	1.510,30



<b>Valor máximo da programação no PLOA 2021</b>	<b>1.485.936,40</b>
Fonte: Projeto de Lei Orçamentária de 2021	

Conforme observado, partindo-se do limite aplicável a 2021 e procedendo-se ao ajuste dos regimes de caixa e competência, assim como à dedução das operações extraorçamentárias que impactam o resultado primário, chega-se ao valor máximo programável de R\$1.480.342,4 milhões. Esse é o valor passível de programação, tendo em vista a fixação de despesas para 2021.

Partindo de um limite teórico de despesas da ordem de R\$1.485.936,4 milhões, verifica-se que os impactos combinados do float (segunda coluna) e dos eventos primários extraorçamentários (terceira coluna) implicam reduzir as despesas que se programam pagar em 2021. Nesse exercício, a estimativa é de que se paguem, efetivamente, despesas de R\$1.480.342,4 milhões.

### **2.3. TETO DE GASTOS E DESPESAS PRIMÁRIAS RELEVANTES: AS DESPESAS PREVIDENCIÁRIAS DO REGIME GERAL E DO REGIME DOS SERVIDORES**

As despesas primárias mais relevantes, no contexto do teto de gastos ou fora dele, são as despesas previdenciárias. Assim no tocante às despesas propriamente associadas ao Regime Geral da Previdência Social, os chamados “benefícios previdenciários”, como, também, no que tange às despesas da União com pessoal e encargos sociais.

O valor total dos benefícios previdenciários, sujeitos ao teto de gastos, é da ordem de R\$712.012,6 milhões. Trata-se de valor cuja fixação é proposta no Projeto de Lei Orçamentária de 2021, constituindo despesa de caráter previdenciário, na esfera da seguridade social (em contraposição à esfera fiscal). Não obstante a reforma previdenciária tenha sido promulgada recentemente, as despesas associadas ao Regime Geral da Previdência Social continuarão a representar, por prazo ainda indefinido, valor expressivo das despesas que estão sujeitas ao teto de gastos, assim como fator de desequilíbrio crônico das contas públicas.

Com respeito às despesas com pessoal e encargos sociais, verifica-se que seu montante é da ordem de R\$363.921,6 milhões. O montante distribui-se entre as despesas com pessoal ativo, com valor proposto de R\$218.032,1 milhões, e com pessoal inativo, cuja fixação é proposta em R\$145.889,5 milhões. Quer dizer: do total das despesas com pessoal e encargos sociais, 59,9% dizem respeito ao pagamento de pessoal ativo, enquanto inativos e pensionistas consomem 40,1% do total das despesas.

Esses dados constam da tabela 3, logo a seguir, e estão discriminados por Poder e órgão e por esfera orçamentária. No caso do Poder Legislativo, verifica-se que as despesas com pessoal inativo perfazem 45,3% do total das despesas com pessoal, sendo digno de nota que, no tocante às despesas com pessoal ativo, são consideradas, como no caso de todos os demais poderes e órgãos, aquelas com cargos comissionados. Trata-se de cargos de livre nomeação e exoneração, cujos ocupantes não se aposentam pelo Regime Próprio do Servidor Público, razão pela qual futuras despesas com a inatividade devem pressionar as



contas públicas, mas no âmbito do Regime Geral da Previdência Social, mediante o pagamento de benefícios previdenciários.

**TABELA 3 – DESPESAS COM PESSOAL E ENCARGOS SOCIAIS, POR PODER E ÓRGÃO E POR ESFERA ORÇAMENTÁRIA**

Poder/Órgão	R\$ milhões		
	Fiscal	Seguridade Social	Total
Poder Legislativo	5.990,8	4.958,4	10.949,2
Poder Judiciário	30.867,5	10.025,4	40.892,9
Ministério Público	5.293,9	849,7	6.143,6
Poder Executivo	175.561,0	130.036,1	305.597,1
Defensoria Pública da União	318,9	19,9	338,8
<b>Total geral</b>	<b>218.032,1</b>	<b>145.889,5</b>	<b>363.921,6</b>

Fonte: Projeto de Lei Orçamentária de 2021

#### **2.4. TETO DE GASTOS: RELEVÂNCIA DAS DESPESAS PRIMÁRIAS DE NATUREZA PREVIDENCIÁRIA**

Primeiramente, cabe diagnosticar o problema previdenciário, sob o ângulo das Finanças e da Economia. Embora muitos tenham tentado fazê-lo, não se logrou esclarecer as implicações da razão Previdência-PIB ou sua relevância diante de um mecanismo como o teto de gastos, exceto para que se reconhecesse o evidente: que o atual modelo previdenciário é relativamente pesado e alimenta, juntamente com outras fontes de despesa primária, o desequilíbrio das contas públicas.

No caso do Regime Próprio do Servidor Público, verifica-se que seu peso ascende a mais de 40% do total das despesas com pessoal e encargos sociais. Quer dizer: quase a metade das despesas com pessoal, no âmbito do serviço público, são decorrentes do pagamento de aposentadorias a servidores e de pensões a seus dependentes. Esse problema, entretanto, já está solucionado desde 2012, ano em que os servidores públicos federais deixaram de aposentar-se nas condições em que o fazem hoje, passando a fazê-lo de modo análogo ao do Regime Geral. Em contrapartida, iniciou-se a instituição de entidades de previdência complementar para o servidor. Desse modo, é lícito dizer que as despesas previdenciárias com pessoal do serviço público devem experimentar gradual e inevitável redução ao longo do tempo, impulsionada essa redução pela migração das despesas previdenciárias com pessoal, devendo a previdência complementar dos próprios servidores arcar com o valor restante de aposentadorias e pensões.



Por outro lado, a Previdência Social, o dito Regime Geral, está longe de constituir problema solucionado estruturalmente. Como será visto nos próximos trechos deste trabalho, a recente reforma previdenciária manteve intactos os defeitos estruturais do modelo, tendo sido sua marca registrada apenas submeter dezenas de milhões de brasileiros a um processo de relativo empobrecimento. Esse empobrecimento foi ocasionado pelo propósito de manter a viabilidade, artificialmente, do NRF ou teto de gastos, haja vista que a trajetória de expansão das despesas previdenciárias do Regime Geral era incompatível com a evolução do limite de gastos que, sobre elas, pairava e ainda paira.

Ver-se-á que essa limitada perspectiva fiscal, logicamente, não basta. Contraditoriamente, ela é óbvia, mas muito pouco elucidativa. Tampouco permite que se entreveja ou deduza, como decorrência, aquele que seria o tamanho ideal da Previdência brasileira, já que sua atual dimensão seria excessiva, ao que se conclui de tudo o que se tem dito até agora. Portanto, é perspectiva que não cria, nem poderia criar, qualquer referente sólido para a compreensão e a análise.

Nesse particular, então, é preciso demonstrar que o problema previdenciário não é, originariamente, de escala (tamanho), mas, sim, de composição (qualidade). Ao introduzir esse ponto de vista, pretende-se descortinar um novo panorama de análise.

Posteriormente, e em conexão com esse novo panorama, a ideia é lembrar que os sistemas previdenciários cumprem importante papel na formação e na abundância de capitais, em qualquer economia moderna. Nesse tocante, fica-nos evidente que a economia brasileira vive à míngua de capitais, assim como não faz uso de instrumentos financeiros para maximizar a produtividade e redistribuir a renda. O Sistema Financeiro Nacional (SFN) e a Previdência, como modelos incompletos e deficientes que são, contribuem para esse estado de coisas, pois, em lugar de funcionarem como aceleradores da economia, eles impõem freios à demanda e à oferta agregada.

Finalmente, cabe sugerir soluções ignoradas até agora. São soluções que “amarram” um sistema previdenciário remodelado a um SFN sob desenho igualmente novo. Também implicam a redistribuição de ativos, no interior da economia brasileira, tendo em vista criar a “caixa de câmbio” de que tanto se necessita para imprimir velocidade ao crescimento econômico.

## **2.5. ESTRUTURA DEFICIENTE DE NOSSO SISTEMA PREVIDENCIÁRIO: PESO SOBRE OS ORÇAMENTOS PÚBLICOS**

Da forma como se encontra estruturado, o sistema previdenciário assemelha-se aos orçamentos públicos. Na verdade, o sistema previdenciário, em larga medida, faz parte efetiva desses orçamentos. Por isso, em seu regime de funcionamento, receitas e despesas são reconhecidas e registradas apenas nos momentos em que sejam arrecadadas (receitas) ou pagas (despesas). Enquanto as receitas derivam de fontes diversas, a exemplo das contribuições de empregados e empregadores, as despesas estão associadas ao pagamento de benefícios também distintos, entre os quais figuram as aposentadorias e as pensões. Não, na vigente matemática previdenciária não se consideram outros elementos, como os patrimoniais, nas figuras de ativos e passivos.



O vigente modelo previdenciário, à imagem do que sempre se teve, nasceu do descompasso crescente entre os volumes de arrecadação das receitas e de pagamento das despesas. Ao problema representado por esse déficit previdenciário somou-se o peso econômico do próprio sistema, cujas despesas, tomadas como razão do PIB ou como ônus para o orçamento de despesas primárias, têm apresentado íngreme trajetória de expansão ao longo do tempo. Naturalmente, despesas crescentes pressionaram, nesta ordem, as contas previdenciárias e, depois, os resultados fiscais e a própria dívida pública. O desequilíbrio previdenciário ganhou, então, as dimensões de uma grande inequação macroeconômica.

Naturalmente, essa inequação não se resolve com base num teto de gastos, menos ainda se pode conceber que a solução para o problema resida em empobrecer a população, negando-lhe regras estáveis e níveis minimamente dignos de aposentadoria. Contraditoriamente, o atual modelo previdenciário tem por finalidade precípua reduzir o déficit de caixa da Previdência e, por extensão, mitigar a pressão sobre os resultados fiscais e, naturalmente, sobre a dívida pública. Para tanto, o modelo é trivialmente centrado no desempenho do caixa previdenciário, visando promover a expansão da arrecadação de receitas e a redução do volume de despesas.

Do lado das receitas, a ideia básica é elevar o valor das contribuições previdenciárias, notadamente daquelas a serem pagas por empregados, além de estender o tempo durante o qual essas contribuições são pagas. A ideia é fazer “caixa”.

Pelo lado das despesas, o que se busca é reduzir os benefícios a pagar, particularmente os relativos a aposentadorias e pensões. A redução aplica-se tanto ao próprio valor dos benefícios quanto ao tempo durante o qual esses benefícios deverão ser pagos ao cidadão.

A questão é: o problema pode ser resolvido dessa forma?

A resposta é uma só: não. As variáveis que conduzem o sistema previdenciário ao quadro atual de desequilíbrio de caixa não podem ser minimizadas ao conceito de caixa. Cenários de desequilíbrio devem manter-se como característica crônica do sistema, entrecortados esses cenários por episódios de agudas crises, dando azo a algo muito parecido com um “ciclo previdenciário”. E, como em todo ciclo, haverá uma sucessão de “altos” e “baixos”, uma combinação de elementos conjunturais e estruturais, gerando uma interminável cadeia de eventos, em que a retroalimentação, de um evento pelo outro, ampliará os efeitos decorrentes das flutuações cíclicas, tornando-os cada vez mais dramáticos ao longo do tempo.

## 2.6. SISTEMA PREVIDENCIÁRIO: ONDE ESTÁ O PECADO

Basicamente, são dois os sistemas que explicam o fenômeno representado pela renda agregada da economia. Um desses sistemas é o produtivo. A produção está associada a empreendimentos, assim como os empreendimentos, à maneira pela qual se combinam os fatores de produção. São fatores produtivos os capitais, tanto de risco quanto de dívida, além do trabalho assalariado. O outro sistema, por sua vez, é o previdenciário. Trata-se de sistema institucional, convencionado em normas. Ele assegura renda às pessoas que já não participam, no presente, do esforço de produção. A esse tipo ou categoria de renda atribuímos a alcunha “benefícios previdenciários”.



Essa dicotomia existe apenas como ficção institucional, e sua importância é meramente didática. Na verdade, o sistema produtivo afigura-se o único fenômeno concreto e capaz de gerar renda de forma efetiva. Ele gera a renda que se destina à remuneração dos fatores produtivos que o integram, assim como a renda que se canaliza à Previdência, tendo em vista, por algum mecanismo convencionado nas normas, constituir os meios necessários ao pagamento de benefícios.

É importante perceber que a estrutura do sistema previdenciário cumpre uma finalidade muito singela, embora de grande significado econômico. Ela define, em suas regras estatutárias de organização e funcionamento, a maneira como a renda, gerada no âmbito do sistema produtivo, deva ser partilhada entre os fatores de produção, de um lado, e o próprio sistema previdenciário, do outro.

Em geral, as regras estatutárias de organização e funcionamento inspiram-se em dois modelos puros de sistema previdenciário. Quase sempre, essas regras resultam da combinação de características desses modelos, dando origem a sistemas previdenciários híbridos ou intermediários. Um dos modelos é o fundado na capitalização. O outro, aquele ao qual nos referimos como “regime de repartição”.

O que diferencia um modelo ou regime do outro é o patrimônio previdenciário. Enquanto, no regime de capitalização, o sistema conta com um edifício patrimonial integrado por ativos e passivos, verificamos que, no de repartição, esse patrimônio, simplesmente, inexistente. Embora poucos percebam, a presença de um patrimônio, ou não, determina as maneiras pelas quais o sistema previdenciário se relaciona com o sistema produtivo, partilhando a renda gerada no curso da produção.

## 2.7. A CAPITALIZAÇÃO

Na capitalização, a renda gerada no sistema produtivo flui, para efeito de pagamento dos benefícios previdenciários, por meio da remuneração dos próprios fatores de produção. Mais especificamente, flui na medida em que se remunerem os capitais de risco e de dívida que integrem o patrimônio previdenciário. A remuneração do outro fator de produção – o trabalho – não se destina, diretamente, ao pagamento de benefícios. Os salários, mediante a imposição da contribuição previdenciária, têm por destino primacial constituir o patrimônio da Previdência.

Nesta ordem, portanto, os capitais constituem o patrimônio da Previdência, e a constituição desse patrimônio é feita com os recursos arrecadados por meio da incidência de contribuição sobre a remuneração do fator “trabalho”. Assim, o patrimônio previdenciário lega ao fator “trabalho” a condição de também desfrutar, em alguma medida, da remuneração ínsita ao fator “capital”. Desfruta na medida em que parte de sua “renda permanente” – a parte percebida durante a inatividade econômica – é integrada pelos frutos da remuneração do fator “capital”.

Ao compor o patrimônio da Previdência, os capitais cumprem três funções, basicamente. Uma primeira função é cumprida no âmbito do sistema produtivo. Uma segunda, no do próprio sistema previdenciário. A terceira, de caráter integrador, é cumprida no



plano macroeconômico. Tem caráter integrador porque sintetiza e amplifica os impactos que os capitais produzem, sobre a economia, a partir dos sistemas previdenciário e produtivo.

No sistema produtivo, os capitais cumprem a função de oferecer os meios necessários ou à criação ou à expansão contínua do aparato de produção. Contribuem, assim, para alavancar o produto e a renda agregada. Nas economias modernas, maduras e desenvolvidas, os capitais de risco e dívida, constituídos a partir da aplicação de recursos previdenciários, desempenham papel crucial para sustentar as atividades econômicas e gerar prosperidade.

No âmbito do sistema previdenciário, os capitais representam os ativos dos quais se originam as receitas necessárias ao pagamento dos benefícios. Nessa mecânica, enquanto os capitais permitem pagar despesas como aquelas com aposentadorias e pensões, as contribuições previdenciárias do trabalhador servem a um propósito distinto e prévio: formar o patrimônio previdenciário na medida em que sejam aplicadas em capitais de risco e de dívida.

Já no plano macroeconômico, a função integradora dos capitais é inestimável. Desde logo, eles concorrem para que haja relativa abundância de recursos para aplicação, nas atividades produtivas, por meio de investimentos de risco e operações de crédito. Quer dizer: favorecem a produção e, portanto, a expansão contínua da oferta agregada ou do produto potencial. De modo análogo, permitem que o fator “trabalho”, com a mediação do sistema previdenciário, esteja mais bem posicionado na partilha da renda agregada. Isso ocorre na medida em que o patrimônio previdenciário gera associação com o fator “capital”, permite que o pagamento dos benefícios ocorra à conta da remuneração desse fator e, assim fazendo, expande a renda permanente do trabalhador.

Cria-se um círculo virtuoso entre a oferta e a demanda agregada. Mais do que isso, desconcentra-se a renda de maneira suave e natural, pois a sua mecânica de distribuição, em lugar de antagonizar os fatores produtivos, um em relação ao outro, torna-os sócios, na produção, por meio do sistema previdenciário.

Mas, os capitais não esgotam sua função integradora nos efeitos que exercem sobre a escala da produção e sobre a renda e sua distribuição. Essa função ainda se anuncia por meio da produtividade da economia. Vem no rastro dos efeitos benignos que a composição ativa do patrimônio previdenciário, desde que realizada mediante a seleção criteriosa dos capitais de risco e de dívida, pode gerar no sentido de favorecer empreendimentos e projetos econômicos mais produtivos, assim porque dotados das melhores condições relativas de risco, retorno e liquidez. Logo, também é função integradora dos capitais concorrer para que a economia se torne mais produtiva, crescendo, enriquecendo e demonstrando-se capaz de distribuir, mais equitativamente, os frutos de sua prosperidade.

## 2.8. A REPARTIÇÃO

De forma muito semelhante ao Regime Geral da Previdência Social, a repartição não busca apoio nos capitais para, com os frutos de sua remuneração, pagar benefícios previdenciários. No regime de repartição, a Previdência não é um sistema capitalizado. Ela não dispõe de um patrimônio, formado por capitais de risco e de dívida, razão pela qual não acumula riqueza, por meio de ativos, para desses ativos gerar a receita necessária ao pagamento de benefícios.



As receitas do sistema têm uma natureza só: são tributárias. Fundamentalmente, arrecadam-se por meio das contribuições que incidem sobre a remuneração do fator “trabalho”. As receitas são arrecadadas e recolhidas ao sistema previdenciário, dele escoando tão logo se tornem exigíveis os pagamentos das despesas previdenciárias.

Portanto, o pagamento dos benefícios tem por base as receitas, de natureza tributária, amealhadas pelo sistema de previdência. Tributa-se a riqueza, a produção ou a renda gerada pelo sistema produtivo. Tributam-se, principalmente, a renda do fator “trabalho” e muitos dos eventos econômicos que se associem ao emprego da mão de obra. E o produto da arrecadação de receitas ingressa no sistema, mas nele não permanece, pois é desembolsado, continuamente, para que se paguem os benefícios.

Diversamente da capitalização, a capacidade precípua de pagamento do sistema de repartição não está associada a um patrimônio previdenciário. Nada tem a ver com o desempenho de um conjunto de ativos de risco e de dívida, ativos esses correlacionados ao êxito dos empreendimentos produtivos.

Não, nada disso, mesmo porque ativos não há. Essa capacidade, nos regimes de repartição, tem natureza distinta. Ela depende, sim, do desempenho do sistema produtivo. Esse desempenho, entretanto, não se favorece da disponibilidade de capitais, que poderia ser ampla, caso o sistema previdenciário dispusesse de um patrimônio, constituído mediante a aplicação de recursos tanto na concessão de crédito quanto em investimentos de risco.

Mas, não apenas isso. A repartição significa, na prática, introduzir o “peso-morto” da tributação (*deadweight loss of taxation*) no sistema produtivo. Em face da imposição de tributos, a produção de equilíbrio sempre tende a acomodar-se em nível relativamente menor, tornando-se esse nível tão menor quanto maior for o ônus tributário.

Exatamente por isso, o tamanho do sistema previdenciário, em regimes de repartição, tem grande relevância e significado. O quantum de suas despesas define a matéria tributável, assim como a matéria efetivamente tributada determina os impactos negativos sobre a produção e a renda.

Eventualmente, a exemplo do que ocorre no Brasil, não há limites claros entre o sistema previdenciário e as demais contas do setor público. Exatamente por isso, instala-se grande confusão não apenas entre receitas e despesas previdenciárias e públicas, mas, também, no que tange à discriminação entre a matéria fiscal pura e aquela de corte previdenciário. Em casos assim, os déficits da Previdência cumulam-se com os eventuais desequilíbrios fiscais, e ambos contribuem para a expansão da dívida pública e a paralisação relativa das atividades econômicas.

Dívida pública em expansão significa, na verdade, reduzir o espaço de atuação dos empreendimentos privados. Trata-se do denominado efeito “expulsão” (*crowding-out*), que se anuncia na forma tanto da menor participação dos agentes privados no concurso pelo crédito quanto da contração dos investimentos que esses agentes realizam no âmbito da economia.



## 2.9. O ERRO MACROECONÔMICO DO SISTEMA PREVIDENCIÁRIO

De uma maneira geral, o regime de repartição converte a poupança do trabalhador, na forma de suas contribuições ao sistema de Previdência, diretamente em renda previdenciária. “Pula-se” a etapa patrimonial, ínsita a regimes organizados com base na capitalização, em que os ativos são constituídos, aplicando-se as contribuições em capitais de risco e de dívida. A repartição transforma a poupança do trabalhador, por meio de suas regras institucionais, no consumo imediato de quem perceba benefícios à conta do sistema previdenciário. Esse, em suma, é o defeito ou erro que, essencialmente, está associado ao modelo de Previdência brasileiro.

Não por outras razões, a renda previdenciária tornou-se verdadeiro ônus macroeconômico. À sua magnitude associam-se chagas variadas, a exemplo do “peso-morto” da tributação, do efeito *crowding out*, da concentração de renda, da escassez de capitais, do tímido crescimento da economia, da insubsistente poupança agregada e da incapacidade do sistema previdenciário de conviver com os ciclos econômicos.

No quadro do regime de repartição, não há limite de tamanho racionalmente aceitável para um sistema previdenciário. Independentemente de seu tamanho, o sistema fundado em regime de repartição está sempre associado a impactos deletérios, em maior ou menor grau. O círculo que se forma entre os sistemas produtivo e previdenciário torna-se vicioso, gerando uma espiral de efeitos econômicos que se apresentam crescentemente perniciosos.

Por isso, é correto afirmar que o modelo previdenciário em vigor constitui o núcleo do desarranjo das contas públicas. Permanecendo a economia brasileira à míngua de um patrimônio previdenciário, a ela faltarão a poupança e os capitais necessários tanto ao crescimento quanto à atribuição, pelo sistema produtivo ao previdenciário, da renda exigida para que se paguem benefícios como os de aposentadorias e pensões.

Nesse contexto, é preciso entender que não há sentido ou via de solução na contínua contração da renda previdenciária. Disso resultará ainda maior concentração de renda, na forma do empobrecimento das famílias, mas não se resolverá o déficit previdenciário, menos ainda o desequilíbrio fiscal no plano do orçamento de despesas primárias. O sistema previdenciário continuará a interferir, de maneira perniciosa, na composição da oferta e da demanda agregada, assim como deverá manter seu peso excessivo no quadro geral das despesas primárias e das contas públicas.

## 2.10. A SOLUÇÃO: CONTORNOS BÁSICOS

Distanciar o sistema previdenciário do regime de repartição, aproximando-o do de capitalização: essa é a solução efetiva para as contas públicas, assim como para a própria Previdência brasileira. Isso significa criar um sistema híbrido ou misto, em que figure um patrimônio previdenciário. Trata-se de patrimônio formado por capitais de dívida e de risco, capitais esses que devem prover a renda necessária, de maneira crescente ao longo do tempo, ao pagamento dos benefícios previdenciários.

A constituição do patrimônio pode ser feita, durante um período de transição, mediante a redistribuição de ativos no interior da economia, os quais devem ser transferidos ao patrimônio



SF720627.92396-20

da Previdência. Após esse período, os ativos previdenciários passam a ser constituídos, primacialmente, por meio das contribuições dos próprios trabalhadores, à imagem do que ocorre com qualquer outro bom sistema mundo afora.

Entre os ativos passíveis de redistribuição, figuram: a arrecadação decorrente da privatização de empresas estatais; os bens imóveis do patrimônio disponível da União; a participação na partilha de royalties e de outras formas de retribuição associadas às riquezas minerais; e os direitos sobre a rentabilidade líquida de fundos públicos, a exemplo do FGTS e do FAT, os quais, de direito, já constituem poupança do trabalhador.

Naturalmente, os capitais de risco e de dívida não podem ser transacionados por médio de instituições financeiras, nos moldes em que hoje ocorreria no âmbito do Sistema Financeiro Nacional (SFN). É que a vigente configuração do SFN se afigura ineficiente e dispendiosa. Bem por isso, as instituições que nele operam transferem elevados custos, para frente e para trás, em suas operações ativas (de concessão de crédito) e passivas (de captação de crédito). A transferência materializa-se por variados meios, a exemplo dos juros escorchantes praticados em empréstimos e financiamentos concedidos, assim como na insubsistente remuneração paga aos poupadores, na captação de depósitos a prazo.

Além disso, vale considerar o fato de que a atual configuração do SFN não contribui para a alavancagem da economia brasileira. Os elevados custos dessa configuração inviabilizam o crédito para investimento ou, simplesmente, a operação de crédito a ser realizada por prazo mais dilatado e em maior volume. Portanto, trata-se de modelo que anula as vantagens de uma Previdência em regime de capitalização, pois os frutos dos capitais acabam não sendo partilhados no âmbito dos sistemas produtivo e previdenciário. Na verdade, boa parte desses frutos fica retida, indevidamente, num sistema financeiro para lá de ineficiente.

## 2.11. NOVAS REGRAS PARA O TETO DE GASTOS

Embora a existência de um regime fiscal, como o implantado pela Emenda Constitucional nº 95, de 2016, transmita a sensação de que haja rigorosa disciplina em vigor, é necessário ponderar o fato de que esse aparente rigor não significa, na prática, que se tenha em mãos uma eficaz ferramenta de política fiscal ou econômica. O que o teto de gastos representa, na verdade, é a introdução de limite de escala para as despesas primárias, cuja expansão passa a ser ditada por um fator de correção fundado na variação de preços na economia. Esse fator de correção é o IPCA, o que significa que a escala das despesas primárias, embora pudesse variar em função do comportamento dos fatores de preço e de quantidade, passa a fazê-lo ou, melhor dizendo, deve fazê-lo apenas em função ou nos limites do fator de preço. Corrigem-se as despesas primárias do exercício anterior, fazendo-o com base na variação do IPCA, e esse é o teto de gastos do qual se procura extrair racionalidade econômica.

Naturalmente, as evidências demonstram que as despesas primárias, em face de seus fatores inerciais de crescimento, aproximam-se, perigosamente, ano a ano, do limite a elas imposto pelo NRF. Isso significa que a liberdade de escolha, para fins da definição da escala e da composição da despesa pública, vai-se tornando gradualmente menor, já sendo visível, entre o próximo exercício e o subsequente, que esse limite deverá ser atingido.



Não por outra razão, pululam proposições para a redução das despesas primárias. Algumas delas têm sido apresentadas na forma de propostas de emenda à Constituição, e todas elas visam oferecer sobrevida ao NRF, além de recursos que possam ser aplicados, livremente, em novas programações de despesa pública de custeio e de investimento. Logicamente, essas proposições visam promover cortes em certos grupos de despesas primárias, tudo no afã de que se liberem recursos para que novos grupos ou conjuntos de despesas primárias sejam criados, fixados ou realizados.

Não há lógica matemática ou econômica nesses exercícios em torno da despesa pública, particularmente da despesa primária. Sim, é necessário que se tenha um regime fiscal rigoroso. Mas, não. Não há lógica em circunscrever qualquer regime fiscal à mera trajetória de um dos indicadores de preços da economia brasileira. A variação do IPCA não significa que se haja imposto uma saudável dieta ao conjunto das despesas públicas. O que ela significa é a imposição de um limite artificial ao ritmo de expansão dessas despesas, limite esse cuja racionalidade, até aqui, ninguém consegue explicar, tampouco foi demonstrada pela recuperação das condições necessárias ao desenvolvimento econômico.

Além do mais, falece sentido a qualquer proposta que vise trocar uma despesa por outra. A troca significa não apenas manter a escala da despesa pública inalterada, pois sai uma despesa para que outra entre em seu lugar, mas, também, implica alterar a composição da despesa pública, o que parece ocorrer em meio a pouca ou nenhuma reflexão acerca da qualidade econômica das escolhas que se pretenda fazer.

A despesa pública deve ser disciplinada, sim. O crescimento de sua escala deve encontrar limites, assim como a sua composição precisa ser objeto de detida reflexão. A importância da despesa está tanto no fato de que ela constitui o maior elemento condicionante do comportamento da dívida pública quanto na ideia de que sua composição faz a diferença, nos quadros econômico e social, entre uma nação que apenas experimenta o crescimento de sua economia e, do outro lado, as nações que, efetivamente, percorrem trajetórias de desenvolvimento.

Para resolver essa questão, afigura-se possível dotar o país de um regime fiscal verdadeiramente efetivo.

Uma primeira ideia seria a de prever não apenas um, mas múltiplos fatores de limitação da despesa. Portanto, em lugar de utilizar-se a variação do IPCA como o único fator, ter-se-ia um regime em que os fatores de limitação fossem distintos, em função, por exemplo, da categoria ou do grupo de despesa a que se aplicassem.

Esses distintos ou múltiplos fatores de limitação poderiam funcionar como intralimites ou limites operacionais. Isso significa dizer que haveria um fator exterior ou estratégico de limitação, na forma ou do ritmo de expansão do PIB ou do de crescimento da arrecadação de tributos que incidam sobre o valor agregado ou a renda, aquele que se demonstrasse menor.

Evidentemente, a aplicação dos limites, tanto estratégico quanto operacionais, estaria sujeita a *waivers*, caso a opção governamental fosse, por exemplo, a de dar curso a políticas econômicas anticíclicas, políticas essas por vezes fundadas na expansão episódica dos gastos públicos. Os *waivers*, por certo, não prescindiriam de aprovação pelo Congresso



Nacional, que estaria na contingência de fazê-lo, em qualquer caso, por alguma fórmula baseada em maioria qualificada.

O comportamento desses fatores, como o ritmo de expansão do PIB ou da arrecadação de tributos que incidam sobre o valor agregado, tem dupla virtude. De um lado, associa-se ao comportamento do potencial de arrecadação, sendo esse o caso da variação do PIB. De outro, está indelevelmente relacionado ao comportamento das receitas, no caso dos tributos sobre o valor agregado, o que assegura o equilíbrio dinâmico das contas públicas. Ambos os fatores estão associados à razão de endividamento do setor público, de modo que limitar a despesa com base nesses fatores significa criar um mecanismo em que as necessidades de financiamento do setor público, no presente e no futuro, jamais possam ser maiores que a capacidade do setor privado de absorver essas mesmas necessidades. Uma vez mais, naturalmente, vale lembrar que políticas anticíclicas, que significariam relaxar esses limites e expandir as despesas episodicamente, estariam sujeitas a *waivers*, assim como os *waivers*, por sua vez, à aprovação congressional, por maioria qualificada.

Lado às necessidades de financiamento, ainda se perfilam dois outros importantes elementos a considerar em qualquer regime fiscal: a arrecadação de receitas e as necessidades de refinanciamento da dívida pública. Diante da necessidade de que se imponha disciplina rigorosa às finanças do setor público, também falece sentido ao fato de que o regime fiscal em vigor não contemple controle igualmente rigoroso da arrecadação, lado a uma política de endividamento público que seja compatível com a política de crédito em vigor no país.

Benefícios e favores fiscais de toda ordem, origem ou espécie, quando adotados sem ponderação e limites, são tão ou mais corrosivos, para a higidez das finanças públicas, que o próprio comportamento das despesas. Eles não apenas desarranjam o sempre difícil equilíbrio das contas governamentais, mas, também, introduzem sérias distorções na forma como a carga tributária é distribuída entre os contribuintes, sejam esses contribuintes as empresas, sejam eles as famílias. O fato é que benefícios e favores fiscais, em última análise, determinam quem, entre os cidadãos-contribuintes, deverá arcar com o ônus de pagar as despesas públicas, inclusive as com a dívida do setor público, definindo, por extensão, quem, entre esses mesmos cidadãos, não deverá fazê-lo.

Vale, também, lembrar que benefícios e favores fiscais constituem eventos extraorçamentários que afetam, efetivamente, os resultados fiscais primários. Embora não sejam explicitamente considerados na apuração desses resultados, quando, na verdade, deveriam sê-lo, eles representam somas fabulosas de recursos, e muito pouco se sabe a respeito dos motivos que levaram à sua adoção, assim como sobre os motivos que explicariam a sua manutenção por prazo indefinido.

Quanto às necessidades de refinanciamento do setor público – sua política de endividamento –, seria importante recolocar em perspectiva o fato de que ativos financeiros, como os títulos da dívida pública, concorrem pela absorção do crédito em circulação na economia. Concorrem em face de ativos financeiros emitidos por agentes privados, assim como determinam, ao concorrerem, o custo e o volume do crédito que se pode fazer disponível para esses mesmos agentes.

A política de crédito, lado à de endividamento do setor público, define onde e com que intensidade ocorrerão os impulsos sobre a demanda (crédito para consumo e capital de giro)



SF/20627.92396-20

e a oferta agregadas (crédito para investimento e aumento da produção). Ao fazê-lo, permitem determinar não apenas a escala da ação econômica pública e privada, mas, também, a composição dessa ação. Exatamente por isso, a política de crédito não pode prescindir de um mercado de crédito altamente organizado, pois somente os mercados de crédito são passíveis de efetiva regulação pelas autoridades encarregadas da formulação e da condução da política econômica.

Acredita-se, diante das considerações aqui feitas, que um efetivo regime fiscal ainda está por ser implantado no país. Um regime fiscal verdadeiramente inovador e coerente poderá, sim, lançar as bases para o crescimento e o desenvolvimento econômico, fazendo-o sob estritas regras de controle dos negócios e da ação pública.

Com esse propósito, o de implantar um regime fiscal rigoroso e racional, segue, logo abaixo, a proposta de emenda constitucional que será apresentada pelo Senador Jader Barbalho (MDB/PA). Essa proposta visa alterar os atuais marcos normativos das finanças públicas, tendo em vista instituir a exequibilidade da ação pública e o primado de práticas fiscais infensas à desorganização e à indisciplina. Segue o texto da PEC:

***PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO Nº , DE 2019***

***Altera a Constituição para determinar novo teto de gastos, fim da regra de ouro e ajustes na regra de superávit fiscal, mediante regime de execução da lei orçamentária anual, coordenado com as metas fiscais e compatível com a disciplina das contas públicas e a realização plena da programação de trabalho dos orçamentos fiscal e da seguridade social.***

***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 Dê-se aos arts. 165, 166-A e 167 da Constituição Federal a seguinte redação:

“ .....

*Art. 165. ....*

*§ 10. A lei orçamentária anual, bem como o seu projeto, estimará a receita pública, fixará a despesa pública e assegurará:*

*I – o cumprimento das metas fiscais estabelecidas na legislação em vigor;*



*II – a execução plena da programação de trabalho dos órgãos, das entidades e dos fundos que integrem os orçamentos fiscal e da seguridade social;*

*III – em relação ao orçamento de investimento de que trata o § 5º, II, a evidenciação das relações econômicas da União com as empresas que o componham, em razão de sua condição de controlador ou acionista, nos termos da lei complementar a que alude o § 9º, I;*

*IV – a aplicação de limites à expansão das despesas que integrem os resultados fiscais, os quais, nos termos de lei complementar:*

*a) devem ser fixados com base na variação do Produto Interno Bruto ou da arrecadação de tributos que incidam sobre valor agregado na produção;*

*b) podem ser diferenciados conforme o grupo ou a categoria de despesa aos quais se apliquem.*

*§ 11. Para efeito do disposto no § 10, I, deste artigo e do art. 52, VI, desta Constituição Federal, o Senado Federal, mediante proposta do Presidente da República, aprovará as políticas de crédito e de endividamento da União e fixará limites específicos para os montantes globais da dívida pública federal bruta e líquida, sem prejuízo de que se estabeleçam outras metas fiscais, nos termos da lei, observado ainda que:*

*I – os limites de que trata este parágrafo poderão ser fixados para qualquer período de tempo, sempre que exista ao menos a especificação de limites ou sublimites anuais, considerando ainda os ciclos econômicos determinados pelo produto interno bruto efetivo e potencial;*

*II - a especificação de metas para a dívida líquida individualizará os diferentes grupos dos ativos e passivos que componham o respectivo cálculo, indicando prazos ou condições de liquidez e exigibilidade e levará em consideração a trajetória dos grupos de despesas com benefícios previdenciários, pessoal e encargos sociais, demais despesas obrigatórias, investimentos e quaisquer outras despesas discricionárias.*

*§ 12. A receita estimada e a despesa fixada serão compatíveis com o cumprimento das metas fiscais, particularmente dos limites de que trata o § 11, devendo a lei orçamentária anual, bem como o seu projeto, demonstrar os efeitos, sobre os montantes globais da dívida pública federal bruta e líquida, decorrentes:*

*I – da execução plena das programações de trabalho que componham os orçamentos fiscal e da seguridade social;*

*II – dos fatos extraorçamentários que possam afetar ou, efetivamente, afetem bens, direitos ou obrigações da União ou de suas entidades, especialmente aqueles considerados na definição dos limites a que se refere o § 11.*



§ 13. A transgressão de limite global aplicável à dívida pública federal implica a imediata suspensão do empenho e do pagamento da despesa pública, exceto nos casos daquelas com pessoal e encargos sociais, das previdenciárias, das com saúde e das que, nos termos da lei de diretrizes orçamentárias, constituírem exceção.

§ 14. Sempre que necessárias à exequibilidade de meta fiscal ou ao livre empenho e pagamento da despesa pública, os Poderes, o Ministério Público e a Defensoria da União adotarão as providências fixadas em lei complementar para a suspensão de empenhos e pagamentos necessária à exequibilidade de que trata este parágrafo, desde que, simultaneamente, seja adotada a providência preconizada no § 15.

§ 15. Cumpre ao Poder Executivo, no cumprimento do disposto no § 14, encaminhar ao Congresso Nacional projeto de alteração da lei orçamentária anual, vedado o emprego de medida provisória ou ato administrativo, diferentemente dos casos previstos pelo art. 167, § 3º, cabendo-lhe ainda propor a redefinição dos limites aplicáveis à dívida pública federal, se for o caso.

§ 16. O disposto no § 10, II, vincula o poder público à execução da despesa, assim considerada a consecução de sua meta ou finalidade tal como especificada nos instrumentos legais de que tratamos incisos do **caput** deste artigo, ressalvados os casos em relação aos quais se demonstre, expressamente, que:

I – o objeto da despesa ou o seu modo de execução dê causa a ilegalidade ou se afigure inexecuível;

II – a consecução da meta ou da finalidade prevista se dê, no curso do exercício financeiro, por outros meios.

§ 17. É vedado o cancelamento, a limitação ou o contingenciamento, a qualquer título, dos recursos necessários à execução da despesa pública, previstos na lei orçamentária anual, de forma diversa à fixada nos §§ 14 e 15, ressalvados os casos de:

I – guerra, comoção interna ou calamidade pública;

II – abertura de crédito adicional ou destinação de recursos a despesas que restem a pagar desde exercícios anteriores ou à reabertura de créditos especiais ou extraordinários, no exercício em curso, sempre mediante cancelamento proposto em projeto de lei ou indicado na respectiva medida provisória.

§ 18. O disposto no **caput** e no § 12, I, aplica-se ao projeto e à lei de que decorra a abertura de crédito adicional ou que destine recursos tanto a despesas que restem a pagar desde exercícios anteriores quanto à reabertura de créditos no exercício em curso.

§ 19. Para fins do disposto no § 10, II, a programação financeira deverá:

I - sincronizar a realização da despesa pública e a arrecadação da receita pública, com as finalidades de:



a) oferecer as condições necessárias à plena execução, até o encerramento do exercício financeiro, da programação de trabalho dos órgãos, das entidades e dos fundos que integrem os orçamentos fiscal e da seguridade social;

b) manter, durante o exercício, o equilíbrio entre as disponibilidades financeiras e a realização da despesa, de modo a minimizar insuficiências de tesouraria e custos financeiros;

II - em todo e qualquer de seus atos, projetar a execução, ao longo do exercício, de toda a despesa constante do respectivo crédito orçamentário, vedada a fixação de tetos inferiores à dotação que lhe for destinada na lei orçamentária anual e eventuais créditos adicionais, devendo as medidas de ajuste ou correção, em face das metas fiscais, ser adotadas por meio dos instrumentos especificados nos §§ 14 e 15.

§ 20. Em qualquer caso, a inexecução do programa de trabalho será motivada, expressamente, pelo titular, dirigente ou responsável máximo da unidade administrativa à qual a dotação orçamentária haja sido consignada, sempre que sua manifestação for solicitada pela comissão mista de que trata o § 1º do art. 166 desta Constituição Federal.

§ 21. A ausência ou a insubsistência da motivação exigida na forma do § 20 importa em infração da lei orçamentária e crime de responsabilidade, nos termos previstos pela legislação pertinente, por parte do Ministro de Estado, sob cujo poder hierárquico ou supervisão se encontre a unidade administrativa inquinada.

§ 22. Na hipótese prevista no § 21, o titular, dirigente ou responsável máximo pela unidade administrativa estará ainda sujeito às persecuções penal, civil e administrativa decorrentes da inexecução orçamentária imotivada ou com motivação viciada.

§ 23. Para fins do disposto no § 10, I, e dos limites de que trata o § 11, sempre que a trajetória de endividamento público se demonstrar crescente ou, nos termos da política de endividamento, extrapolar a meta que lhe for aplicável, nos dois exercícios financeiros anteriores, é vedado propor, aprovar, sancionar ou promulgar:

I – ato de que resulte aumento de qualquer despesa cujo pagamento seja obrigatório ou a cujo pagamento corresponda a aquisição de direito, por terceiro, oponível ao ente público ou a entidade que lhe integre a administração indireta;

II – ato de que resulte expansão do conjunto das despesas cuja execução dependa do uso de poder discricionário, pelo administrador público, para fins de seu empenho ou liquidação.

§ 24. Excetuam-se das vedações do § 23 os atos associados:

I – à gestão da dívida pública, observadas as políticas de endividamento e de crédito adotadas pelo ente público e suas entidades;



*II – a categorias ou a grupos específicos de despesas, com destaque para os grupos referidos no § 11, II, nos termos da política de gastos definida pelo plano plurianual e detalhada pelas diretrizes orçamentárias vigentes.*

§ 25. *A proposta de que trata o § 11 será acompanhada das políticas fiscais e dos planos nacionais, setoriais e regionais de desenvolvimento que a fundamentam:*

*I - cuja compatibilidade com a política de gastos e as metas fiscais será expressamente demonstrada;*

*II – nas quais serão identificadas as necessidades de financiamento dos setores público e privado, especificando-se os fatores que as condicionam, inclusive os associados às políticas monetária, creditícia e cambial adotadas pelas autoridades monetárias;*

*III – especificando os meios e as condições para a provisão de crédito ao setor privado, tanto para investimento quanto para consumo.*

§ 26. *As políticas de crédito e de endividamento federal serão propostas pelo Poder Executivo, ouvido o Conselho Nacional de Crédito, cujas prerrogativas e normas de organização, composição e funcionamento serão estabelecidas em resolução do Congresso Nacional.*

§ 27. *Tratando-se de despesa pública federal cuja execução ocorra por intermédio de Estado, do Distrito Federal ou de Município, a transferência dos correspondentes recursos fica condicionada, necessária e exclusivamente, a:*

*I – determinação, pela União, do objeto da despesa, das condições gerais necessárias à execução de objetos do mesmo gênero e dos procedimentos para a prestação, pelo ente destinatário, das contas referentes aos recursos transferidos;*

*II – celebração de compromisso, na forma de acordo de cooperação, entre a União e o ente público destinatário, pelo qual se assegurem a transferência dos recursos, a determinação do objeto da despesa, as condições gerais aplicáveis à execução desse objeto, os procedimentos para que se prestem contas da aplicação dos recursos transferidos e, quando a lei o exigir, cláusulas que disponham sobre outros deveres ou obrigações atinentes ao objeto ou à sua consecução.*

§ 28. *Cabe ao ente público destinatário zelar pela boa aplicação dos recursos a ele destinados, na forma do § 27, mediante a fiscalização a cargo de seus órgãos auxiliares de controle externo. (NR)*

.....  
*Art. 166-A. A transferência de recursos a Estado, ao Distrito Federal ou a Município, na forma do § 27 do art. 165:*

*I – é excluída da base de cálculo para:*



- a) fins da repartição constitucional de receitas entre os entes públicos;
- b) apuração da receita corrente líquida do ente destinatário;
- c) incidência de limites que, aplicáveis a despesas específicas, à dívida pública ou ao grau de endividamento de estado, do Distrito Federal ou de município, tenham por referência a arrecadação de receitas do ente destinatário;

II – poderá custear as despesas que motivam sua realização, mesmo quando essas despesas forem de competência exclusiva do ente destinatário, exceto quando se tratar de despesas com pessoal e encargos sociais e com juros e demais encargos da dívida do ente destinatário ou de entidade que lhe integre a administração indireta.

Art. 167. ....

III – a realização de operações de crédito em desacordo com as políticas de endividamento e de crédito e com os limites aplicáveis à dívida pública;

§ 6º A receita tributária vinculada a órgão, fundo ou despesa, ressalvados os casos previstos no inciso IV do *caput*:

I – poderá ser parcialmente destinada ao serviço da dívida pública, nos termos previstos na lei de diretrizes orçamentárias, sempre que a razão de endividamento público se demonstrar crescente ou, segundo a política de endividamento, aquém da meta que lhe for aplicável;

II – findo o exercício financeiro em que for arrecadada, poderá ser aplicada livremente, desde que, de sua aplicação, não resulte expansão da dívida pública.”.

Art. 2º Revogam-se os §§ 11 a 14 e 16 a 19 do art. 166 e o art. 166-A, assim como, no exercício financeiro posterior àquele em que se iniciar a vigência desta Emenda Constitucional, os arts. 106 a 114 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.

Art. 3º Esta Emenda Constitucional entra em vigor, na data de sua publicação, produzindo efeitos no exercício financeiro posterior àquele em que se lhe der o início da vigência.

## 2.12. IMPOSTO DE RENDA DA PESSOA JURÍDICA (IRPJ), CONCEITOS DE LUCRO TRIBUTÁVEL VIS-À-VIS LUCRO PASSÍVEL DE DISTRIBUIÇÃO E DIFERENÇA ENTRE ALÍQUOTAS NOMINAIS E EFETIVAS

Em função de uma miríade de fatores que se somam e se subtraem do lucro líquido, a base de cálculo dos tributos que sobre ele incidem – o lucro real fiscal para fins de tributação – não



reproduz, necessariamente, os resultados líquidos comerciais e societários que as empresas contribuintes efetivamente realizam, segundo critérios contábeis, ao longo do exercício financeiro. Exatamente por isso, o *quantum* do tributo devido, se tomado como razão do lucro antes da tributação, não reflete as alíquotas nominalmente previstas na legislação.

Conforme veremos a seguir, na análise dos números referentes ao Sistema Financeiro Nacional (SFN), as alíquotas efetivas, apuradas com base na razão entre o tributo a pagar e o lucro antes da tributação pelo Imposto sobre a Renda da Pessoa Jurídica (IPRJ) e a Contribuição Social sobre o Lucro Líquido (CSLL), são, em casos significativos, bastante inferiores às alíquotas nominalmente previstas na legislação tributária. Isso evidencia as sérias divergências numéricas entre os conceitos de lucro líquido e de lucro real, denotando que o lucro real ou tributável, em muitos e significativos casos, afigura-se bastante inferior ao montante do lucro líquido que se apura segundo a legislação comercial ou societária. Entenda-se, nesse particular, que o lucro apurado pela legislação comercial ou societária é exatamente aquele que as empresas levam à distribuição, em benefícios de sócios, acionistas ou cotistas, a eles atribuindo participação na forma de renda<sup>1</sup>.

O ajuste do lucro líquido contábil, para transformá-lo na grandeza tributária denominada “lucro real”, tem o propósito teórico de evitar a descapitalização do contribuinte e, no caso vertente, a descapitalização das instituições financeiras. Verifica-se, entretanto, que esse ajuste tem sido instrumento de elisão fiscal significativa, a ponto de quase anular a importância relativa das instituições financeiras como contribuintes dos tributos que incidam sobre renda, resultados ou lucros. Além disso, falece sentido à ideia de que o lucro passível de distribuição seja diverso daquele passível de tributação, haja vista o fato de que o lucro, uma vez distribuído, constitui renda para quem nele tenha participação.

### 2.13. OS SEGMENTOS DO SISTEMA FINANCEIRO NACIONAL (SFN)

Realizamos levantamentos relativos às instituições financeiras e às demais instituições cujo funcionamento dependa de autorização do Banco Central, cobrindo os anos de 2017 a 2019. Essas instituições integram os segmentos 1 (S1), 2 (S2), 3 (S3), 4 (S4) e 5 (S5), conforme previstos pela Resolução nº 4.553, de 2017, do próprio Banco Central<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> Realizamos o estudo com base nos dados contábeis das instituições financeiras em virtude de sua divulgação, em caráter oficial, pelo Banco Central do Brasil. Nenhum outro setor, ramo ou segmento da economia organiza e divulga dados da mesma maneira, razão pela qual não se pode estender o universo de análise. Os tributos que constituíram objeto de análise são a Contribuição Social sobre o Lucro Líquido (CSLL) e o Imposto de Renda da Pessoa Jurídica (IRPJ).

<sup>2</sup> O S1 é composto pelos bancos múltiplos, os bancos comerciais, os bancos de investimento, os bancos de câmbio e as caixas econômicas que tenham porte igual ou superior a 10% do Produto Interno Bruto (PIB) ou exerçam atividade internacional relevante, independentemente do porte da instituição.

O S2 é composto pelos bancos múltiplos, os bancos comerciais, os bancos de investimento, os bancos de câmbio e as caixas econômicas, de porte inferior a 10% e igual ou superior a 1% do Produto Interno Bruto, assim como pelas demais instituições de porte igual ou superior a 1% do PIB.

O S3 é composto pelas instituições de porte inferior a 1% do PIB e igual ou superior a 0,1% do PIB.

O S4 é composto pelas instituições de porte inferior a 0,1% do PIB.



Em posição de 2017, foram contadas 1401 instituições, das quais seis instituições integravam o segmento S1, sete integravam o S2, 41 instituições, o S3, 463 instituições, o S4, e 884, o S5. Em 2018 e 2019, o número reduziu-se, respectivamente, para 1354 e 1306 instituições, refletindo o processo de concentração das atividades bancárias, muito pronunciado desde o final do século passado. Os dados são organizados e publicados pelo Banco Central, tendo por base o Plano Contábil das Instituições do Sistema Financeiro Nacional (COSIF), com dados e informações prestados pelas próprias instituições<sup>3</sup>.

Utilizaram-se os dados contábeis constantes das demonstrações de resultados e do balanço patrimonial. Nas demonstrações de resultados, encontram-se os valores realizados de receitas e despesas, por exercício de competência (ano civil), inclusive despesas com o IRPJ e a CSLL. Do balanço patrimonial, extraíram-se os dados relativos ao patrimônio líquido. Nesse particular, convém esclarecer que não há estatísticas apartadas de capital social, uma das contas ou elementos integrantes do patrimônio líquido bancário. Os números do capital social são englobados pelo patrimônio líquido, razão pela qual utilizou-se essa última grandeza contábil como valor de aproximação do capital social.

Os números de 2017 encontram-se em tabelas anexas a este trabalho (anexo 1). Essa série serve ao mero propósito de permitir visão retrospectiva do comportamento do setor financeiro, em face das obrigações tributárias. Por isso, ela retrata o comportamento das instituições financeira tanto resumidamente, por segmento, quanto, analiticamente, por instituição financeira.

Os dados estão reunidos nas tabelas 1 a 6, que se encontram anexas a este estudo (anexo 1). A Tabela 1 abrange todos os segmentos. As tabelas 2 a 6 detalham cada um dos segmentos (S1 a S5, respectivamente), mediante a apresentação dos dados por instituição independente ou conglomerado. Todas as tabelas dizem respeito ao exercício de 2017 e seguem o mesmo padrão, trazendo os números relativos a: resultado antes da tributação, do lucro e das participações nos resultados; participação do segmento (Tabela 1) e da instituição/conglomerado (demais tabelas) no total do resultado antes da tributação, do lucro e das participações nos resultados; a despesa relativa ao IPRJ e à CSLL; a razão entre a despesa com IRPJ e CSLL e o resultado antes da tributação, do lucro e das participações nos resultados; as despesas com participações nos lucros; o lucro líquido; as despesas com juros sobre o capital próprio; a razão entre as despesas com juros sobre o capital próprio e o resultado antes da tributação, do lucro e das participações nos resultados.

Antes que se prossiga, convém apontar três importantes aspectos de ordem metodológica.

O S5 é composto pelas instituições de porte inferior a 0,1% do PIB que utilizem metodologia facultativa simplificada para apuração dos requerimentos mínimos de Patrimônio de Referência (PR), de Nível I e de Capital Principal, exceto bancos múltiplos, bancos comerciais, bancos de investimento, bancos de câmbio e caixas econômicas, assim como pelas instituições não sujeitas à apuração de PR.

O indicador Exposição Total é definido por metodologia do Banco Central, tomando por base o ativo bancário.

<sup>3</sup> Os dados podem ser acessados por intermédio da URL <https://www3.bcb.gov.br/ifdata/>.



Primeiramente, os dados relativos aos tributos combinam as despesas relativas tanto ao Imposto sobre a Renda da Pessoa Jurídica (IRPJ) quanto à CSLL. Essa é a maneira pela qual os dados foram organizados e publicados.

Em segundo lugar, os dados contábeis referem-se, isoladamente, às instituições financeiras e àquelas instituições que dependam de autorização do Banco Central para funcionar, estejam essas instituições atuando de forma independente ou mediante a formação de conglomerados financeiros ou prudenciais. Esses dados, portanto, não correspondem aos das demonstrações contábeis publicadas por empresas controladoras (“holdings”) com atuação no setor bancário, pois essas empresas ou “holdings”, ao elaborar e divulgar, publicamente, demonstrações contábeis, consolidam o patrimônio e os resultados de instituições financeiras com aqueles de suas demais entidades controladas e coligadas, tendo, portanto, escopo contábil não apenas diverso, mas, também, de maior abrangência que aquele das demonstrações divulgadas pelo Banco Central.

Em terceiro lugar, a discriminação dos dados por segmentos (S1, S2, S3, S4 e S5) aplica-se apenas aos exercícios de 2017 a 2019, pois, antes desse período, não havia um correspondente critério de segmentação aplicável ao Sistema Financeiro Nacional.

#### 2.14. OS NÚMEROS DE 2017

Desde logo, convém assinalar haver-se verificado que há grande concentração de negócios nas instituições do segmento 1 (S1), formado, em 2017, por estas seis instituições/conglomerados: Banco do Brasil, Bradesco, BTG Pactual, Caixa Econômica Federal, Banco Itaú e Banco Santander (ver tabelas 1 e 2). O S1 responde por 70,5% dos resultados do SFN antes da tributação e da participação nos lucros (lucro bruto), mas sua participação, no total das despesas com IRPJ e CSLL, é bastante inferior: 46,0% (ver Tabela 2). De modo análogo, o S5 representa lucros brutos equivalentes a 2,9%, no cômputo de todas as instituições/conglomerados do SFN, e responde por despesas com IRPJ e CSLL igualmente tímidas, de apenas 0,4% (ver tabela 6).

Esse comportamento, verificado nos segmentos S1 e S5, altera-se no tocante aos segmentos S2 a S4 (ver tabelas 1 e 3 a 6). Para esses três segmentos, observou-se que, contra resultados antes da tributação e das participações de 18,3% do total realizado no âmbito do SFN, suas instituições/conglomerados contribuem com elevados 37,2% da arrecadação à conta do IRPJ e da CSLL. Quer dizer: no âmbito do SFN, há brutal iniquidade na distribuição da carga tributária, haja vista o confronto entre a magnitude dos resultados e o das despesas com IRPJ e CSLL. A desigual distribuição da carga anuncia-se tanto entre os diferentes segmentos quanto, no âmbito de cada segmento, entre as distintas instituições.

Outro aspecto digno de nota diz respeito à alíquota efetiva, combinadas as despesas do IRPJ e da CSLL (ver Tabela 1). Constatamos que as instituições/conglomerados do SFN operam, em seu conjunto, com alíquota efetiva de 12,7%, para a soma desses tributos, assim



distribuídas por segmento e em ordem crescente: S5, com 1,9%; S1, com 8,3%; S2, com 23,1%; S4, com 25,3%; S3, com 31,4%.<sup>4</sup>

Também se observou serem expressivas as despesas com juros sobre o capital próprio (ver tabelas 1 a 6, anexo 1)). Trata-se, efetivamente, de expediente para a distribuição de resultados, cujos valores distribuídos são subtraídos da base de incidência de tributos corporativos, notadamente o IRPJ e a CSLL. Perceba-se que essas despesas, relacionadas à remuneração de acionistas ou cotistas, assim como outros eventos patrimoniais e de resultados, são dedutíveis da apuração do lucro real, que é a base de cálculo para efeito da incidência tanto do Imposto de Renda das Pessoas Jurídicas (IRPJ) quanto da Contribuição Social sobre o Lucro Líquido (CSLL). Além disso, considere-se que os juros sobre o capital próprio podem ter por fato gerador de seu pagamento os lucros de outros exercícios financeiros, desde que acumulados no patrimônio líquido. Exatamente por isso, esses “juros” são independentes dos resultados que se realizem ao longo do exercício financeiro, razão pela qual se podem prestar ao planejamento das obrigações tributárias (elisão fiscal), notadamente daquelas associadas ao IRPJ e à CSLL, cuja base de cálculo sofre a dedução prevista na legislação em vigor.<sup>5</sup>

Os juros sobre o capital próprio perfizeram 26,1% dos resultados, antes da tributação e das participações, considerados todos os segmentos (ver tabelas 1 a 6). O S1 ostentou as mais elevadas despesas com juros sobre o capital próprio: de 30,3% dos resultados.

<sup>4</sup> A alíquota efetiva foi calculada com a razão entre o valor efetivo das despesas com IRPJ e CSLL e o valor do resultado antes da tributação e das participações.

<sup>5</sup> Os juros sobre o capital próprio encontram-se previstos na Lei nº 9.249, de 1995. São definidos, pelo art. 9º dessa Lei, como os juros pagos ou creditados, individualmente, a titular, sócios ou acionistas, a título de remuneração do capital próprio, calculados sobre as contas do patrimônio líquido e limitados à variação, pro rata dia, da Taxa de Juros de Longo Prazo – TJLP, sendo dedutíveis, como despesa, para efeitos da apuração do lucro real. Os juros são tributados à alíquota de 15%, para pessoas físicas ou jurídicas, havendo a retenção, na fonte, do crédito tributário, cujo recolhimento se considera pagamento definitivo. Os juros têm o capital social, as reservas de capital, as reservas de lucros, as ações em tesouraria e os prejuízos acumulados como sua base de cálculo, sendo limitados à variação, pro rata dia, da Taxa de Juros de Longo Prazo (TJLP). O efetivo pagamento ou crédito dos juros fica condicionado à existência de lucros, computados antes da dedução dos juros, ou de lucros acumulados e reservas de lucros, em montante igual ou superior ao valor de duas vezes os juros a serem pagos ou creditados.

Para efeito de incidência da CSLL, são feitos ajustes nos resultados do exercício, os quais incluem, além da dedução dos juros sobre o capital próprio, o seguinte:

- 1 - adição do resultado negativo da avaliação de investimentos pelo valor de patrimônio líquido;
- 2 - adição do valor de reserva de reavaliação, baixada durante o período-base, cuja contrapartida não tenha sido computada no resultado do período-base;
- 3 - adição do valor das provisões não dedutíveis da determinação do lucro real, exceto a provisão para o Imposto de Renda;
- 4 - exclusão do resultado positivo da avaliação de investimentos pelo valor de patrimônio líquido;
- 5 - exclusão dos lucros e dividendos derivados de investimentos avaliados pelo custo de aquisição, que tenham sido computados como receita;
- 5 - exclusão dos lucros e dividendos derivados de participações societárias em pessoas jurídicas domiciliadas no Brasil que tenham sido computados como receita;
- 6 - exclusão do valor, corrigido monetariamente, das provisões adicionadas na forma do item 3, que tenham sido baixadas no curso de período-base.



Seguiram-no, em ordem decrescente, o S5, com 26,3%, o S3, com 24,3%, o S4, com 17,9%, e o S2, com 8,0%. Esse comportamento denota haver uma quase perfeita relação inversa entre os montantes das despesas com juros sobre o capital próprio e o daquelas com o IRPJ e a CSLL. Noutras palavras, quanto maiores as despesas com a distribuição de resultados a titulares, acionistas ou cotistas das instituições/conglomerados, menores tendem a ser os créditos tributários relativos ao IRPJ e à CSLL. E essa relação se torna tão mais aguda para a arrecadação tributária quanto mais se considera que o fato gerador dos juros sobre o capital próprio pode ser apenas a existência de valores acumulados, a título de lucros de exercícios anteriores, no patrimônio líquido das instituições/conglomerados.

Naturalmente, ainda há muitos outros elementos que se deduzem dos resultados, para efeito da apuração da matéria tributável, elementos esses que não se encontram discriminados entre os dados contábeis que são divulgados, publicamente, pelo Banco Central do Brasil. Exatamente por isso, não se sabe, com exatidão, que outros elementos podem e devem interferir na quantificação da matéria sujeita à tributação pela CSLL ou o IRPJ. Sabe-se, entretanto, que esses elementos parecem ter significativos impactos na base econômica de incidência tributária, haja vista as discrepâncias entre os valores efetivamente arrecadados, a título de IRPJ e CSLL, e os valores que seriam esperados em função, de um lado, da elevada rentabilidade líquida de muitas das instituições financeiras e, do outro, das alíquotas nominais que vigem para a CSLL e o IRPJ.

## 2.15. OS NÚMEROS DE 2018

Conforme já mencionado, em 2018 e 2019, a análise concentrou-se nos segmentos S1 a S3. São os segmentos que congregam as maiores instituições em operação no país. São, ao todo, 52 instituições financeiras, figurando 6 no segmento S1, 6 no S2 e 40 no S3. Combinadamente, o patrimônio líquido das instituições desses três segmentos representou 10,1% do PIB, distribuídos da seguinte forma: 7,0% no segmento S1; 1,8% no segmento S2; 1,3% no segmento S3. Na média, as instituições ostentaram patrimônio líquido da ordem de 1,2% do PIB, no segmento S1, de 0,3%, no segmento S2, e de 0,03%, no segmento S3. No âmbito do segmento S1, a instituição BTG Pactual é “ponto fora da curva”, com patrimônio líquido de 0,3% do PIB, enquanto, no do segmento S2, figura o BNDES como instituição atípica, com patrimônio líquido equivalente a 1,2% do PIB<sup>6</sup>.

Conjuntamente, as instituições dos três segmentos lucraram R\$134,8 bilhões de reais. Suas despesas com CSLL e IRPJ foram de R\$21,9 bilhões, acusando alíquota efetiva, para ambos os tributos, de meros 16,23%. A participação nos lucros e os juros sobre capital próprio foram, respectivamente, R\$14,4 bilhões e R\$32,4 bilhões, os quais, somados, representaram mais de duas vezes (2,14) o montante de tributos pagos a título de CSLL e IRPJ. E esses valores distribuídos não incluem os dividendos eventualmente destinados aos acionistas<sup>7</sup>.

<sup>6</sup> O BTG Pactual figura no segmento S1 em função do nível de exposição de seus negócios no exterior.

<sup>7</sup> A alíquota efetiva, como dito anteriormente, é a razão entre a despesa tributária (CSLL e IRPJ) e o lucro antes da tributação e das participações. A alíquota efetiva, ao ser contrastada com a nominalmente prevista na legislação, evidencia o nível de divergência entre o lucro apurado conforme as leis comerciais e societárias e o lucro tributável.



Também no conjunto das instituições, estimou-se o lucro real, em contraposição ao lucro líquido que se apura com arrimo na legislação comercial, antes da tributação e das participações. Pois bem: o lucro real foi estimado em R\$54,7 bilhões, contra os R\$134,8 bilhões apurados e contabilizados pelas normas comerciais. Esse lucro real ou tributável, no universo das instituições financeiras, teria sido a base de cálculo aproximada para o lançamento tanto da CSLL quanto do IRPJ, pelo valor combinado de R\$21,9 bilhões. Desse total, a CSLL teria representado algo como R\$10,9 bilhões, e o IRPJ, R\$11,0 bilhões.

O lucro real, estimado para as 52 instituições financeiras, representou 40,59% do lucro líquido apurado segundo as normas comerciais. Quer dizer: antes, mesmo, das alíquotas, o grande fator condicionante da carga tributária efetivamente suportada, pelo setor, é representado pela base de cálculo – o lucro real ou tributável.

Individualmente, os segmentos ostentam desempenhos absolutamente díspares entre si. Mesmo no interior de cada segmento, são identificadas disparidades bastante grandes, denotando que há, sim, indícios de forte interferência de estratégias e planejamentos tributários na definição da carga suportada por cada instituição financeira.

Como se sabe, o segmento S1 congrega as principais e maiores instituições ou os maiores conglomerados financeiros do país. São seis instituições, ao todo, duas delas sob controle societário da União: o Banco do Brasil e a Caixa Econômica Federal.

Embora o segmento S1 seja integrado pelas maiores e mais lucrativas instituições do país, a carga tributária por ele suportada, por conta da CSLL e do IRPJ, é a menor. A alíquota efetiva, para ambos os tributos, tomados combinadamente, foi de apenas 9,96%, em 2018, contra 36,00% do segmento S2 e 36,23% do segmento S3. Isso se explica pelo lucro real estimado para o primeiro segmento, que foi de R\$25,5 bilhões, contra um lucro líquido, contabilizado segundo as normas comerciais, de R\$102,4 bilhões. Dessa forma, o lucro real representou apenas 24,91% do lucro líquido apurado pelas regras comerciais ou societárias.

As disparidades também se verificam no interior do próprio segmento S1. A instituição que suportou a menor carga tributária foi privada e registrou despesas com CSLL e IRPJ da ordem de 1,97% do lucro antes da tributação e das participações. A maior alíquota efetiva, de 19,52%, coube a uma instituição estatal – o Banco do Brasil.

À exceção de uma, todas as instituições do segmento S1 ostentaram elevadas razões, em relação ao lucro líquido apurado segundo as normas comerciais, de participação nos resultados e de juros sobre o capital próprio (uma forma de distribuição de resultados para os detentores de ações ou cotas). Em média, essas razões foram, respectivamente, de 12,95% e de 27,27%, situando-se muito acima da alíquota efetiva média da CSLL e do IRPJ, tomados esses tributos combinadamente.

Os dois outros segmentos, formados por instituições financeiras de muito menor porte, apresentaram comportamento bastante distinto daquele verificado no segmento S1. Desde logo, o lucro real estimado, para os segmentos S2 e S3, ficou muito próximo do lucro líquido contabilizado antes das participações e da tributação. A razão entre o lucro real e o lucro comercial foi de 90,01%, no caso do segmento S2, e de 90,58%, no do segmento S3. Lembremo-nos que essa razão, no segmento S1, foi de irrisórios 24,91%, o que explica suas baixas alíquotas tributárias efetivas.



SF720627.92396-20

As alíquotas efetivas, na combinação da CSLL e do IRPJ, foram de 36,00%, no segmento S2, e 36,23%, no segmento S3. São alíquotas razoavelmente próximas das alíquotas nominais previstas na legislação tributária e muito distantes da alíquota efetiva do segmento S1, que foi de meros 9,96%. No segmento S2, as mais elevadas alíquotas efetivas foram suportadas pelo BNDES, com 43,35%, o Banco do Nordeste, com 38,02%, e o Bannisul, com 33,99%, ou seja, por entidades sob controle do setor público.

## 2.16. OS NÚMEROS DE 2019

Também, aqui, a análise contempla os segmentos S1, S2 e S3. São, ao todo, 54 instituições financeiras, figurando 6 no segmento S1, 6 no segmento S2 e 42 no segmento S3. Combinadamente, o patrimônio líquido das instituições desses três segmentos representou 10,7% do PIB, distribuídos da seguinte forma: 7,2% no segmento S1; 2,1% no segmento S2; 1,4% no segmento S3. Na média, as instituições ostentaram patrimônio líquido da ordem de 1,2% do PIB, no segmento S1, de 0,3%, no segmento S2, e de 0,03%, no segmento S3. No âmbito do segmento S1, a instituição BTG Pactual permanece como o “ponto fora da curva”, com patrimônio líquido de 0,3% do PIB, enquanto, no do segmento S2, figura o BNDES como instituição atípica, com patrimônio líquido equivalente a 1,4% do PIB<sup>8</sup>.

Conjuntamente, as instituições dos três segmentos lucraram R\$147,3 bilhões de reais. Na soma de todas as instituições, os dados contábeis revelam, salvo erro, não ter havido despesas com CSLL e IRPJ, mas a constituição de créditos líquidos perante a Fazenda Pública, da ordem de R\$11,6 bilhões. Os créditos foram constituídos no âmbito do segmento S1, enquanto os segmentos S2 e S3 ostentaram despesas líquidas com a CSLL e o IRPJ. A participação nos lucros situou-se em R\$17,6 bilhões, não tendo sido registrada a distribuição de resultados com base no expediente dos juros sobre capital próprio.

Esse fenômeno, a inexistência de juros sobre capital próprio, reforça a suspeita de que se trate de expediente para planejamento tributário. Uma vez que não houve despesas efetivas com IRPJ e CSLL, parece não ter havido motivo para a distribuição dos juros sobre capital próprio, ainda mais porque os juros sobre capital próprio são tributáveis, na fonte, antes de sua atribuição ao sócio, acionista ou cotista, pela alíquota de 15%.

Também no conjunto das instituições, o resultado real, em contraposição ao resultado líquido que se apura com arrimo na legislação comercial, antes da tributação e das participações, foi estimado como um prejuízo de R\$32,0 bilhões, contra lucros R\$147,3 bilhões, apurados e contabilizados pelas normas comerciais. É esse resultado real ou tributável negativo, totalmente formado no âmbito do segmento S1, que explica a constituição do que se supõe serem créditos, por CSLL e IPRJ, contra a Fazenda Pública.

Tomados apartadamente, os segmentos ostentam desempenhos absolutamente díspares entre si. Mesmo no interior de cada segmento, são identificadas disparidades igualmente importantes, reforçando a suposição de que se afiguram extremamente decisivas as formas de apuração do lucro real, principalmente no que tange à determinação da carga tributária a ser suportada por cada instituição financeira ou conglomerado.

<sup>8</sup> O BTG Pactual figura no segmento S1 em função do nível de exposição de seus negócios no exterior.



O segmento S1, como já se sabe, reúne as principais e maiores instituições ou conglomerados financeiros do país. São seis instituições, ao todo, e duas delas encontram-se sob controle societário da União: o Banco do Brasil e a Caixa Econômica Federal.

A despeito de o segmento S1 ser formado pelas maiores e mais lucrativas instituições do país, a carga tributária por ele suportada, em face da CSLL e do IRPJ, foi negativa. Quer dizer: em seu conjunto, as instituições do segmento não pagaram CSLL e IRPJ, salvo se os dados contábeis dessas instituições, divulgados oficialmente pelo Banco Central, estiverem errados. Em lugar disso, os dados contábeis revelam a constituição de créditos desses tributos contra a Fazenda Pública. Infelizmente, a forma de apresentação dos dados contábeis não permite a verificação e a confirmação desse fenômeno, o que se faria mediante a análise de lançamentos, a débito, no ativo das instituições financeiras. Esses lançamentos de aumento do ativo, se fossem evidenciados, eventualmente demonstrariam e confirmariam a eclosão de créditos contra a Fazenda Pública, por conta da CSLL e do IRPJ.

De qualquer modo, apenas duas instituições financeiras – o Itaú e o BTG Pactual – acusaram efetivas despesas com a CSLL e o IRPJ. O Itaú suportou alíquota efetiva de 3,53%, enquanto o BTG Pactual, de 15,55%. As demais instituições ou conglomerados, surpreendentemente, parecem haver constituído créditos, pois é isso que se infere dos números por elas preparados e divulgados de forma pública pelo Banco Central do Brasil.

Os dois outros segmentos, sabidamente formados por instituições financeiras de muito menor porte, apresentaram comportamento bastante distinto daquele verificado no segmento S1. Desde logo, houve lucro real nos dois segmentos. No S2, o lucro real foi estimado em 53,27% do lucro contábil, ao passo que, no S3, foi de 35,28%. Em ambos os casos, de qualquer maneira, o lucro real estimado foi bastante inferior ao verificado em 2018.

Não por outra razão, as alíquotas efetivas, na combinação da CSLL e do IRPJ, também se reduziram significativamente, em relação ao desempenho verificado em 2018. Foram de 19,31%, no segmento S2, e 12,79%, no segmento S3. No primeiro segmento, as mais elevadas alíquotas efetivas foram suportadas pelo BNDES, com 23,00%, o Banco do Nordeste, com 24,35%, e o Citibank, com 15,08%.

## 2.17. ESTIMATIVA DE ARRECADAÇÃO NO ÂMBITO DO SFN

Evidentemente, a arrecadação, por meio do IRPJ e da CSLL, no âmbito do SFN, afigura-se insubsistente, salvo incorreção dos dados divulgados pelo Banco Central. Além disso, a carga tributária demonstra-se mal distribuída pelas instituições, havendo claras vantagens comparativas de certos grupos, tipos ou segmentos de instituições, em face dos demais. Esses parecem ser os casos do consolidado bancário do tipo b1 (bancos comerciais, bancos múltiplos com carteira comercial e caixas econômicas), das instituições sob controle privado nacional (tipo 2), dos bancos múltiplos (tipo 8) e do segmento composto pelas seis maiores instituições financeiras em operação (segmento 1). As instituições classificadas nesses grupos ostentam números contrastantes, pois, porquanto respondam por imenso volume de negócios e parte significativa dos resultados do SFN, são as que menos contribuem, em termos relativos, para a arrecadação tributária pela via do IRPJ e da CSLL. Esboça-se, aí, não apenas a possibilidade de elisão fiscal, mas, também, estrutura de



tributação que, aparentemente, está dissociada de seus mais comezinhos princípios e propósitos.

Em função disso, procedeu-se ao exercício de estimar hipotéticas cargas tributárias, considerando três possibilidades de majoração da alíquota efetiva média, combinando o IRPJ e a CSLL. As hipóteses foram baseadas nas alíquotas de 10%, 20%, 30% e 39%, no conjunto de ambos os tributos. Ante uma arrecadação efetiva, em 2018, de R\$15,3 bilhões, para o universo do SFN, as alíquotas hipotéticas elevaram essa arrecadação, respectivamente, a R\$17,6 bilhões, R\$35,3 bilhões, R\$52,9 bilhões e R\$68,8 bilhões, tratando-se das 1.502 entidades classificadas por tipo de controle, de consolidado e de instituição. No caso dos segmentos, para uma arrecadação efetiva, em 2018, de R\$16,4 bilhões, as alíquotas hipotéticas geraram, respectivamente, R\$14,0 bilhões, R\$27,9 bilhões, R\$41,9 bilhões e R\$54,4 bilhões (ver tabelas do Anexo 2).

Vê-se, portanto, do ponto de vista contas públicas, da arrecadação de tributos e, possivelmente, até da promoção de mínima justiça fiscal e tributária, que há muitas opções a serem estudadas e exploradas. Tudo leva a crer que existam não apenas importantes clareiras na base econômica de tributação, em âmbito doméstico, mas, também, profundas desigualdades na forma como a carga tributária se distribui tanto entre setores da economia quanto entre contribuintes.

Confirmando-se os dados divulgados pelo Banco Central, o SFN configura caso que demanda urgente atenção. Assim se considera tanto do ponto de vista fiscal, haja vista as graves distorções que a atual forma de tributá-lo parece gerar no panorama de toda a economia brasileira, quanto na perspectiva do próprio SFN, que já experimenta grave e, até aqui, imparável processo de concentração de suas atividades.

A propósito de concentração e desigualdades crescentes no âmbito do SFN, convém assinalar que esta Consultoria já se debruçou sobre a matéria, havendo elaborado estudo a respeito do tema. Uma das conclusões a que se chegou é a de que a formação de gigantescos conglomerados não gera significativas economias de escala no setor, ao menos não a ponto de viabilizar a intermediação do crédito, no âmbito das transações estritamente privadas, nas condições de prazo, volume e preço (taxas de juros) requeridas para efeito da alavancagem da economia brasileira, notadamente de seus investimentos. Exatamente por conta dos insubsistentes ganhos associados à escalada dos conglomerados financeiros, especialmente dos bancários, nada parece justificar que se lhes estendam benefícios e favores tributários específicos, dando origem a vantagens comparativas artificiais e aprofundando o processo de concentração das atividades no seio do SFN.

## 2.18. O IMPOSTO SOBRE A RENDA DA PESSOA FÍSICA (IRPF)

Em 2018, a Receita Federal do Brasil recebeu as declarações do Imposto sobre a Renda da Pessoa Física (IRPF) de 29,8 milhões de contribuintes. A renda bruta declarada por



todos esses contribuintes, somando os rendimentos tributáveis, os sujeitos à tributação exclusiva e os isentos, foi de R\$2,5 trilhões de reais<sup>9</sup>.

Basicamente, há cinco elementos importantíssimos para caracterizar a matéria tributável ou de relevância para a administração tributária do país. Esses cinco elementos são: (1) a renda tributável bruta, (2) os rendimentos sujeitos à tributação exclusiva, (3) os rendimentos isentos, (4) as despesas dedutíveis e (5) os bens e direitos.

Para simplificar, tenha-se em mente o seguinte: a renda tributável bruta seria, em tese, a renda sobre a qual incidiria o imposto de renda. Seria, mas não é. A legislação em vigor baseia-se em todo um emaranhado de regras, regras essas que, em geral, visam reduzir o valor final da renda bruta tributável. Nesse sentido, abatem-se da renda bruta os valores relativos a rendimentos sujeitos à tributação exclusiva ou a rendimentos isentos. Além disso, são deduzidas da renda bruta as despesas ditas “dedutíveis”, como as previdenciárias, as com dependentes, as de instrução e as de pensão alimentícia. Somente após abatimentos e deduções é que chegamos ao que se pode considerar a base efetivamente tributável da renda percebida pelas pessoas físicas.

As despesas dedutíveis, logicamente, são importante benefício fiscal para as classes de renda média e baixa. São essas as classes de renda que gastam a maior parte de seus rendimentos, em geral com despesas médicas, de instrução e previdenciárias. Em contrapartida, os rendimentos isentos e os sujeitos à tributação exclusiva são de especial proveito das classes de renda mais elevadas. Essas classes, dado seu elevadíssimo padrão de renda e patrimônio, dedicam ínfimas frações de seus rendimentos à realização de despesas dedutíveis, concentrando seus ganhos ou vantagens no usufruto de benefícios como isenções e tributação exclusiva na fonte, normalmente a alíquotas inferiores àquelas que incidem sobre a renda do trabalho.

Os bens e direitos não são um capítulo à parte. Eles explicam a riqueza e sua distribuição. No caso brasileiro, a riqueza e sua concentração. Também explicam o perfil de aplicações ou investimentos em ativos, por parte das pessoas que declaram renda anualmente, ativos esses que, ao final das contas, geram não apenas a renda tributável bruta, mas, principalmente, os rendimentos sujeitos à tributação exclusiva e os rendimentos isentos de tributação.

O que há de importante nisso? Bem, o raciocínio pode ser feito de forma objetiva e direta: quanto maiores os rendimentos a serem abatidos da renda bruta, assim como os valores dedutíveis dessa renda, tão menor será o valor da renda suscetível à tributação pelo imposto de renda da pessoa física e, portanto, tão menor será a proporção entre o imposto devido e a renda tributável bruta. Pessoas com imensos valores passíveis de isenção ou de tributação exclusiva certamente exibirão perfil de aplicações, em bens e direitos, bastante distinto do das pessoas comuns, que auferem rendimentos do trabalho.

---

<sup>9</sup> Os dados da Receita Federal do Brasil podem ser encontrados neste endereço eletrônico: <http://receita.economia.gov.br/dados/receitadata/estudos-e-tributarios-e-aduaneiros/estudos-e-estatisticas/distribuicao-da-renda-por-centis/dados-informacoes-e-graficos-setoriais-2008-a-2012?fbclid=IwAR2OEt9UWpFflxh8tET6mMtA5fDTdcdCCI0yndn6K1jtjt70spruZlxuFGs>.



Os números revelam legislação aparentemente injusta, incorreta e desequilibrada. Para demonstrar isso, adotar-se-á abordagem menos detalhada para efeito da apresentação dos achados, pois números em profusão tendem a nublar o entendimento do problema.

Primeiramente, cabe entender como estão organizados os dados. Os contribuintes estão divididos em 100 classes de renda (os centis), em ordem crescente de rendimentos declarados. O primeiro centil é o de menor renda, assim como o último centil, de maior. Há 298.488 contribuintes em cada centil. No total, são 29.848.843 contribuintes. Portanto, do primeiro ao último centil, passamos, gradualmente, dos contribuintes de menor renda para os de maior renda. No último centil, o 100º, estão os 298.489 contribuintes mais abastados do país.

O que se observa em relação a bens e direitos? Observam-se duas características básicas: concentração e composição.

Do ponto de vista da concentração, verifica-se que o último centil – o centil dos mais ricos do país – concentra 30,9% de todos os bens e direitos declarados à Receita Federal. Isto, mesmo: 1% dos contribuintes do país concentra 30,9% de todos os bens e direitos oficialmente declarados. Mas, não apenas isso. No último centil (o dos mais ricos), há um pequeno grupo, de 29.848 contribuintes, que concentra, sozinho, 16,4% de todos os bens e direitos do Brasil.

O vetor da concentração são os ativos financeiros. O 100º centil – o centil de maior renda – controla 46,1% de todos os ativos financeiros do país. Quer dizer: 1% dos contribuintes detém 46,1% de todos os ativos financeiros do país. No âmbito desse último centil, as 29.848 pessoas de maior renda, no Brasil, controlam 27,4% de todos os ativos financeiros em circulação no país. É isto: 0,1% dos contribuintes mantém, em carteira, 27,4% de todos os ativos financeiros.

Sob o ângulo da composição, as faixas de renda interferem com os tipos ou categorias de bens e direitos que integram o patrimônio dos contribuintes. Basicamente, as mudanças de composição mais drásticas e perceptíveis ocorrem, ao longo dos centis, com imóveis e ativos financeiros. Imóveis tendem a ter maior participação relativa nos patrimônios dos contribuintes de menor renda. No caso dos ativos financeiros, ao revés, a relação é outra: quanto maior a renda, maior o peso dos ativos financeiros no patrimônio.

Para o centil de maior renda – aquele 1% dos contribuintes que se encontram no ápice da pirâmide da economia –, os ativos financeiros perfazem 75,8% dos bens e direitos. Indo um pouco além, verifica-se que os 29 mil contribuintes mais abastados do Brasil (0,1% de todos os contribuintes) têm 84,8% de todos os seus bens e direitos representados por ativos financeiros.

Qual seria o efeito da concentração e da composição patrimonial? Muito simples: composição e concentração afetam o valor da renda efetivamente tributável por meio do imposto de renda. Não por outra razão, 71,7% da renda bruta do último centil (o centil dos contribuintes de maior renda, no Brasil) são representados por rendimentos isentos. Outros 22,7% da renda bruta são oriundos de rendimentos sujeitos à tributação exclusiva. No geral, os contribuintes de maior renda (do 100º centil) abatem de sua renda bruta 94,4% de



rendimentos ou sujeito à tributação exclusiva ou isentos, tudo com base na legislação em vigor.

Essa montanha de valores passíveis de abatimento tem explicação. Está relacionada à composição do patrimônio dos contribuintes. No caso dos contribuintes de maior renda, ao fato de que os ativos financeiros perfazem grande parte dos bens e direitos, os quais geram rendimentos que ou estão sujeitos à tributação exclusiva ou são isentos por lei.

Naturalmente, a maior propensão a consumir, por parte dos contribuintes de menor renda, tende a tornar o sistema de tributação regressivo. É que os contribuintes de menor renda, menos aptos a poupar e a aplicar seus recursos em ativos financeiros, ficam alijados de toda a intrincada teia de isenções e benefícios fiscais. A esses contribuintes, de menor renda, resta apenas o limitado alívio das “despesas dedutíveis”, cujo papel na promoção de alguma justiça fiscal tem sido, surpreendentemente, questionado por autoridades da área econômica.

Também se afigura óbvio que a reforma da Previdência, ao não procurar instituir um adequado e bem concebido regime de capitalização, impediu que se implantasse, no país, processo de redistribuição de renda e riqueza que fosse, a um só tempo, sustentável e permanente. Quer dizer: o país continuará a dissipar renda e riqueza, notadamente na forma daquelas oriundas da privatização de estatais, de *royalties* de petróleo e da alienação de bens públicos, ou a transferi-las aos estamentos superiores da economia, notadamente em função do fato de que somente esses estamentos são capazes de acumular capitais, na forma de ativos financeiros.

Vejam-se, agora, os dados de tributação dos rendimentos. Os 29.848 contribuintes de maior renda, equivalentes a 0,1% do universo de 29,8 milhões de contribuintes, declararam renda bruta total de R\$229,6 bilhões. Cada um desses 29,8 mil contribuintes percebeu renda bruta média, em 2018, de R\$1,63 milhão.

Procedeu-se à análise desses dados, conforme divulgados pela própria Receita Federal do Brasil. Concluiu-se o seguinte:

1) os 29 mil contribuintes de maior renda (0,1% de todos os declarantes) perceberam 9,0% de toda a renda bruta declarada, em 2018, à Receita Federal do Brasil;

2) a renda bruta média de cada um desses 29 mil contribuintes foi de R\$1,63 milhão, em 2018, enquanto a renda bruta média de todos os demais 29,8 milhões de contribuintes, no mesmo ano, foi de R\$69,7 mil;

3) os 29 mil contribuintes de maior renda suportaram alíquota efetiva do imposto de renda devido, em 2018, de 3,1%, contra alíquota efetiva, para todos os demais 29,8 milhões de contribuintes declarantes de 7,5% (incluindo os isentos, de baixa renda);

4) do total da renda bruta desses 29 mil contribuintes de maior renda, que foi de R\$229,0 bilhões, os rendimentos isentos, decorrentes de lucros e dividendos, alcançaram R\$128,9 bilhões, equivalentes a 56,2% de sua renda bruta total;

5) considerando todas as categorias de rendimentos isentos de tributação pelo imposto de renda, os 29 mil contribuintes de maior renda declararam R\$186,8 bilhões em rendimentos isentos, equivalentes a 81,4% de toda a renda bruta desses contribuintes.



Num contexto como esse, afigura-se evidente que toda a legislação aponta no sentido de propiciar absurda distribuição da carga tributária, privilegiando diminutos grupos de pessoas.

A correção dessas aberrações seria relativamente simples e dispensaria iniciativas dispendiosas e inúteis, que visam apenas desviar a atenção do público. Veja-se um exemplo de correção: com dividendos declarados, por pessoas físicas, da ordem de R\$361,1 bilhões de reais, em 2018, somente a incidência de imposto de renda, retido na fonte, à alíquota única de 15% renderia aos cofres públicos a monumental soma de R\$54,2 bilhões ao ano em arrecadação de receitas. Em dez anos, isso representaria montante superior a R\$600 bilhões de reais, considerando estimativas conservadoras de crescimento da economia e de variação dos preços.

Em evidente contraste com os números supracitados, o sistema tributário norte-americano, no que tange ao imposto de renda das pessoas físicas, exhibe características e resultados bem distintos daqueles que são observados, aqui, no Brasil. Em rápidas palavras, esse sistema é mais equilibrado que o nosso, não exibindo chagas como tratamentos discriminatórios, regressividade e privilégios. É um sistema equilibrado e que cumpre múltiplas funções econômicas, a principal sendo a de funcionar como instrumento de arrecadação, mas com justiça fiscal<sup>10</sup>.

Os dados do imposto de renda da pessoa física, dos Estados Unidos da América, indicaram o seguinte, em 2016:

1) 140,9 milhões de contribuintes declararam renda tributável bruta de US\$10,2 trilhões e pagaram imposto de renda de US\$1,4 trilhão, o que representou alíquota efetiva de 13,7%;

2) o 100º centil do universo de contribuintes (o centil de maior renda) declarou renda tributável bruta que representou 19,7% do total da renda declarada por todos os contribuintes, sendo responsável pelo pagamento de 37,3% do total de imposto de renda pago por todos os contribuintes;

3) do 50º ao 100º centil (os 50% mais ricos do país) responderam por 97% de toda a arrecadação do imposto de renda, o que significa dizer que os benefícios tributários estão concentrados nas camadas de renda média e baixa, diferentemente do que ocorre no Brasil;

4) o 100º centil (o 1% mais rico do país) foi responsável por 37,3% da arrecadação total de imposto de renda, enquanto os primeiros 90 centis representaram, juntos, 30,5% da arrecadação total, o que reforça o entendimento de que as camadas de maiores rendimentos suportam a maior parte da carga tributária;

5) os dez últimos centis (do 91º ao 100º centil) – os dez por cento de maiores rendimentos – representaram 69,5% de toda a arrecadação com o imposto de renda da pessoa física;

<sup>10</sup> Os dados a esse respeito podem ser encontrados neste endereço eletrônico: <https://taxfoundation.org/summary-latest-federal-income-tax-data-2018-update/>.



6) o 100º centil (o 1% mais rico do país) pagou imposto de renda à alíquota efetiva de 26,9% da renda tributável bruta, o que representou mais de 7 vezes a alíquota efetiva suportada, conjuntamente, pelos 50 primeiros centis (alíquota efetiva de 3,7%).

### 3. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Diante do exposto, entende-se ser plenamente factível instituir fontes de custeio para o programa Renda Cidadã, cogitado pelo governo federal com o propósito de reunir, num único e coerente feixe de ações, programas de assistência social que foram concebidos e são executados, de maneira esparsa e inorgânica, por órgãos e entidades da administração pública federal. Mais do que isso, afigura-se possível, no processo de instituição dessas fontes, promover profunda e necessária reestruturação não apenas das contas públicas, mas, também, imprescindíveis mudanças na forma pela qual o setor público se relaciona com o setor privado e administra duas de suas principais categorias de despesa: as previdenciárias e as com pessoal.

Viu-se, inicialmente, que as pressões, sobre o teto de gastos, originam-se das despesas de natureza previdenciária. Assim para as despesas evidentemente previdenciárias, pagas pelo Regime Geral da Previdência Social, como para aquelas associadas às próprias despesas com pessoal e encargos sociais, pagas pelo Regime Próprio do Servidor Público.

No tocante às do Regime do Servidor, verificou-se que mais de 40% das despesas com pessoal e encargos sociais têm natureza previdenciárias, decorrentes do pagamento de aposentadorias a inativos e pensões a dependentes de servidores públicos. Desde 2012, entretanto, deixaram de existir fatores de expansão inercial dessas despesas, haja vista que os servidores públicos, a partir dessa data, passaram a aposentar-se pelo Regime Geral, podendo complementar suas aposentadorias por seus próprios meios ou pelo ingresso em entidade aberta ou fechada de previdência privada complementar. Exatamente por isso, é inexorável, de hoje para o futuro, a gradual redução das despesas com pessoal e encargos sociais, sendo certo afirmar que, ao cabo de uma geração, a fração previdenciária das despesas com pessoal da União tenderá a zero. Restar-lhe-á, tão-somente, a contribuição previdenciária, de caráter patronal, que lhe caiba na condição de empregador dos servidores públicos.

As despesas do Regime Geral da Previdência Social, por seu turno, seguem constituindo grave problema de ordem fiscal, na espécie, e macroeconômica, no gênero. A reforma previdenciária, recentemente aprovada, não corrigiu os graves defeitos que sempre macularam o modelo de previdência brasileiro.

Um desses graves defeitos reside no fato de que o regime vigente converte a poupança do trabalhador, na forma de suas contribuições ao sistema de previdência, diretamente em renda previdenciária. Quer dizer: transforma o que seria a poupança do trabalhador, para fins de desinvestimento na fase em que ingressasse na inatividade, no consumo imediato de quem já se tenha aposentado e, por isso, perceba benefícios à conta do sistema previdenciário.



Não por outra razão, a renda de origem previdenciária tornou-se verdadeiro problema fiscal e macroeconômico. À sua magnitude associam-se chagas variadas, a exemplo do “peso-morto” da tributação, do efeito *crowding-out*, da concentração de renda, da escassez de capitais, do tímido crescimento da economia, da insubsistente poupança agregada e da incapacidade do sistema previdenciário de conviver com os ciclos econômicos. A Previdência continua a ser protagonista no tocante ao desarranjo das contas públicas, assim como vetor de sofrível crescimento econômico e gradual empobrecimento da população trabalhadora.

A via de solução, contrariamente aos pressupostos que presidiram a recente reforma previdenciária, não reside na contração da renda previdenciária, no afã de reduzir as despesas que tanto pesam nos orçamentos públicos. A contração da renda previdenciária, como a recentemente promovida pela reforma, apenas aprofunda o círculo vicioso da pobreza, pois mantém cativo o déficit previdenciário, impede a economia de crescer, notadamente por falta de capitais de origem previdenciária, e, conseqüentemente, fragiliza a base econômica de arrecadação tanto da própria Previdência quanto do setor público.

Viu-se que a criação de um sistema previdenciário híbrido, em que repartição e capitalização se combinem, constitui a solução efetiva não apenas para a própria Previdência Social, mas, também, para que se recuperem a higidez das contas públicas e a capacidade de crescimento econômico do país. Um sistema híbrido contempla a formação de um patrimônio previdenciário, constituído por capitais de dívida e de risco, patrimônio esse capaz, ao longo do tempo, de produzir receitas previdenciárias próprias e, ao produzi-las, de reduzir o peso da Previdência no seio das contas públicas.

Naturalmente, a formação de um patrimônio previdenciário significa irrigar toda a economia com novas fontes de capitais de risco e de dívida. Significa, portanto, criar os meios de alavancagem dos negócios e da economia, pois os capitais são a imagem financeira da produção, do consumo, da renda e do emprego.

A formação de um patrimônio previdenciário não pressupõe contemplar novas fontes de arrecadação ou, colocando-se de outra forma o desafio, a elevação da carga tributária. Nada disso. É possível que se forme um patrimônio previdenciário mediante a redistribuição de ativos que já existem na economia, sem que se recorra à tributação ou, pior, ao confisco. Entre os ativos passíveis de redistribuição figuram os títulos representativos de participação em empresas estatais, inclusive a potencial arrecadação decorrente de sua alienação (privatização), os bens imóveis do patrimônio disponível da União, os direitos de participação, compensação financeira e royalties pela exploração de recursos naturais, e os direitos sobre a rentabilidade líquida de fundos públicos, a exemplo do FGTS e do PIS-Pasep/FAT. Todos esses ativos podem ser movimentados e transferidos à Previdência Social, sem qualquer trauma jurídico ou econômico, dando origem ao que talvez possa vir a ser uma das mais importantes iniciativas, no mundo, no sentido de redistribuir renda e riqueza a favor dos menos afortunados.

Logicamente, tomou-se o cuidado de ressaltar a necessidade de cautela no tocante à participação de instituições financeiras na realização desse processo, seja para conduzi-lo, seja para que se faça a gestão futura dos ativos previdenciários. Sabe-se que o SFN, em sua atual configuração, opera com base numa estrutura ineficiente e dispendiosa. Essa estrutura é responsável pela retenção, por meio de mecanismos variados, como as taxas de juros, de



parte significativa da renda gerada pelas atividades produtivas, sendo, por essa razão, importante fonte de custos para o restante da economia, além de fator que deprime a alavancagem.

De qualquer forma, contemplar o sistema previdenciário no bojo do problema não teve apenas o propósito de revelar seu peso significativo na formação das despesas primárias que pressionam o teto de gastos. Também o objetivo de lançar luz sobre o fato de que qualquer programa assistencial, como o Renda Cidadã, não pode ser concebido e executado à revelia do maior e do mais importante entre os programas sociais – a Previdência Social.

Também se constatou que o NRF, conhecido como teto de gastos, padece de artificialismos atrozes. O mais importante deles reside no fato de inexistir lógica matemática ou econômica em confinar a despesa pública à trajetória de um indicador de preços – no caso, o IPCA.

Para resolver esse problema, sugeriu-se renovação dos marcos normativos das finanças públicas, de modo a criar inteira compatibilidade entre disciplina fiscal, orçamentos exequíveis, limites para despesas e endividamento e política econômica. A renovação veio na forma de proposta de emenda à Constituição, proposta essa pensada, entre outras coisas, com o intuito de substituir o regime fiscal que, ainda vigente, já se encontra em processo falimentar.

No tocante, especificamente às fontes de receita, contemplou-se a possibilidade, desde logo, de promover-se a convergência entre os conceitos de lucro tributável e de lucro passível de distribuição a sócios, acionistas ou cotistas. Mediante exemplo colhido no SFN, com base nos dados contábeis de suas instituições financeiras, reunidos pelo Banco Central e por ele divulgados oficialmente, verificou-se que esses conceitos parecem ser muito díspares entre si. O lucro tributável seria uma fração daquele passível de distribuição, o que responderia por drástica redução no *quantum* de arrecadação de tributos como o IRPJ e a CSLL.

A despeito das alíquotas nominalmente previstas na legislação, as alíquotas efetivas, calculadas como a razão entre o IRPJ e CSLL e o lucro líquido contábil, seriam extremamente baixas, denotando, entre outras coisas, frontal desrespeito ao princípio da capacidade contributiva. A ideia, portanto, seria promover a correção da legislação tributária em vigor, de modo que os conceitos de lucro tributável e de lucro passível de distribuição convergissem entre si, o que geraria ganhos significativos de arrecadação, mesmo que apenas no âmbito do SFN. Considerando todos os seus segmentos, conforme os dados contábeis de 2018, a arrecadação efetiva cresceria de R\$16,4 bilhões para algo como R\$54,4 bilhões, representando ganho líquido de R\$38,0 bilhões de reais, somente no âmbito do SFN.

A convergência desses conceitos afigura-se absolutamente defensável e racional. O lucro que se leva à distribuição constitui renda efetiva de quem o receba, razão pela qual algumas de suas formas de atribuição, como o dividendo, precisam gozar de isenção a fim de que não sofram a incidência de tributo sobre a renda. Além do mais, a convergência significa instituir regras de jogo extremamente benéficas para o bom contribuinte e a Fazenda Pública, pois se elimina o incentivo de apurar lucro tributável e lucro passível de distribuição díspares entre si. Com a convergência, a base de cálculo para a distribuição de lucros seria a mesma que aquela levada à tributação.



Com base em dados do IRPF, publicados pela RFB, verificou-se ser regressiva a tributação da renda pessoal, no Brasil. Em boa medida, a regressividade deve-se à elevada concentração de ativos financeiros, combinada essa concentração a benefícios fiscais variados, como a isenção de que gozam os dividendos ou a tributação, exclusivamente na fonte, de certas categorias de rendimentos.

Tomando por base os dados do IRPF de 2018, estimou-se que somente a tributação dos dividendos poderia render arrecadação, anual, superior a R\$54 bilhões de reais. E a tributação dos dividendos, além de contribuir para a promoção da justiça fiscal, ajudaria a recuperar a progressividade do imposto sobre a renda, hoje claramente empanada por regras de tributação que, embora rigorosas com os rendimentos do trabalho, favorecem os rendimentos derivados de ativos financeiros, brindando-os com isenções ou tributação exclusiva na fonte.

Em suma, afigura-se cristalina a ideia de que a discussão do programa Renda Cidadã ou de qualquer ou programa social pode ser a oportunidade de reorganizar e recuperar não apenas as finanças públicas, mas, também, as finanças do país, de uma maneira geral. Naturalmente, todas as medidas e as providências aqui aventadas podem melhor produzir seus efeitos se adotadas em concerto. Um programa social de distribuição de renda exige toda uma completa reprogramação financeira do país, sob pena de sua adoção, ao invés de melhorar a vida do brasileiro, vir a representar o estopim de novas crises e o aprofundamento de um quadro de miséria que já se afigura grande.

Feitas essas considerações, colocamo-nos à disposição desse gabinete para quaisquer esclarecimentos ulteriores que se façam necessários.

**Fernando Veiga Barros e Silva**  
**Consultor Legislativo – Assessoramento em Orçamentos**





# SENADO FEDERAL

## PROJETO DE LEI Nº 5061, DE 2020

Altera a Lei nº 10.836, de 9 de janeiro de 2004, que cria o Programa Bolsa Família, para dispor sobre o pagamento continuado do abono natalino.

**AUTORIA:** Senador Jader Barbalho (MDB/PA)



[Página da matéria](#)

---

# LEGISLAÇÃO CITADA

- Ato das Disposições Constitucionais Transitórias - ADCT-1988-10-05 , Disposições Transitórias da Constituição Federal - 1988/88  
<https://www.lexml.gov.br/urn/urn:lex:br:federal:ato.disposicoes.constitucionais.transitorias:1988;1988>
  - inciso II do artigo 107
  - inciso V do artigo 107
- 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
  - artigo 165
  - artigo 166-
  - artigo 167
  - parágrafo 6º do artigo 212
- Emenda Constitucional nº 95, de 2016 - Teto dos Gastos Públicos - 95/16  
<https://www.lexml.gov.br/urn/urn:lex:br:federal:emenda.constitucional:2016;95>
- Lei nº 10.633, de 27 de Dezembro de 2002 - LEI-10633-2002-12-27 - 10633/02  
<https://www.lexml.gov.br/urn/urn:lex:br:federal:lei:2002;10633>
- Lei nº 10.836, de 9 de Janeiro de 2004 - Lei do Programa Bolsa Família - 10836/04  
<https://www.lexml.gov.br/urn/urn:lex:br:federal:lei:2004;10836>
- Medida Provisória nº 898, de 15 de Outubro de 2019 - MPV-898-2019-10-15 - 898/19  
<https://www.lexml.gov.br/urn/urn:lex:br:federal:medida.provisoria:2019;898>
- [urn:lex:br:senado.federal:resolucao:2017;4553](https://www.lexml.gov.br/urn/urn:lex:br:senado.federal:resolucao:2017;4553)  
<https://www.lexml.gov.br/urn/urn:lex:br:senado.federal:resolucao:2017;4553>

6



SENADO FEDERAL

Gabinete do Senador IZALCI LUCAS

**PARECER N° , DE 2024**

Da COMISSÃO DE ASSUNTOS ECONÔMICOS, sobre o Projeto de Lei nº 1910, de 2022, do Senador Esperidião Amin, que *altera a Lei nº 5.537, de 21 de novembro de 1968, que cria o Instituto Nacional de Desenvolvimento da Educação e Pesquisa (INDEP), e dá outras providências, para condicionar a assistência financeira aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios a critérios objetivos e universais, que priorizem, no que couber, o desempenho em relação a metas estabelecidas, o atendimento no exercício anterior e a vulnerabilidade socioeconômica.*

Relator: Senador **IZALCI LUCAS****I – RELATÓRIO**

Vem ao exame desta Comissão de Assuntos Econômicos (CAE) o Projeto de Lei (PL) nº 1910, de 2022, de autoria do Senador Esperidião Amin, que *altera a Lei nº 5.537, de 21 de novembro de 1968, que cria o Instituto Nacional de Desenvolvimento da Educação e Pesquisa (INDEP), e dá outras providências, para condicionar a assistência financeira aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios a critérios objetivos e universais, que priorizem, no que couber, o desempenho em relação a metas estabelecidas, o atendimento no exercício anterior e a vulnerabilidade socioeconômica.*

O Projeto de Lei busca criar critérios objetivos e universais para a concessão de assistência financeira aos estados, ao Distrito Federal (DF) e aos municípios para o desenvolvimento das suas redes de ensino da educação básica. Tal assistência financeira é concedida pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), principal responsável pela execução das políticas educacionais estabelecidas pelo Ministério da Educação (MEC).



## SENADO FEDERAL

## Gabinete do Senador IZALCI LUCAS

O PL conta com apenas dois artigos. O art. 1º altera o art. 3º, § 4º, da Lei 5.537, de 1968, para estabelecer que a assistência financeira aos estados, ao DF e aos municípios, para o desenvolvimento das redes de ensino da educação básica, nas modalidades de transferência e nos programas específicos, respeite três critérios, quais sejam:

I – o desempenho em relação às respectivas metas estabelecidas, mensurado a partir do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb), considerando os resultados do ensino fundamental para os municípios e o DF e do ensino médio para os estados e o DF;

II – o volume e a extensão do atendimento aos entes federados em ano anterior, considerando prioridade os que não foram contemplados no referido exercício;

III – a vulnerabilidade socioeconômica, observado o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) e o Índice de Desenvolvimento Econômico (IDE) dos entes federados.

A prestação de assistência financeira continua sendo condicionada à comprovação do emprego de recursos destinados à educação, oriundos da receita orçamentária própria, acompanhada dos respectivos planos e relatórios físicos e contábeis da aplicação.

O art. 2º traz a cláusula de vigência e determina que a nova lei, se aprovada, entra em vigor na data de sua publicação.

Na justificção, o nobre Senador lembra que a atuação do FNDE pode conter traços de discricionariedade quando atua na transferência de recursos financeiros aos estados, aos municípios e ao DF. Essa característica pode ocorrer por alguma preferência política da autoridade de plantão ou por atuação de lobistas, muitas vezes bem posicionados junto às autoridades federais. Para combater tal possibilidade, o autor sugere, via alteração legal, que a assistência financeira para os entes subnacionais seja balizada por critérios bem estabelecidos.



SENADO FEDERAL  
Gabinete do Senador IZALCI LUCAS

Após apreciação da matéria na CAE, a proposta será analisada pela Comissão de Educação e Cultura (CE), em caráter terminativo. Não foram apresentadas emendas no prazo regimental.

## II – ANÁLISE

Nos termos do art. 99, inciso I, do Regimento Interno do Senado Federal, compete à CAE opinar sobre os aspectos econômicos e financeiros de qualquer matéria que lhe seja submetida por despacho do Presidente, por deliberação do Plenário ou por consulta de comissão. Aspectos formais e legais, bem como uma análise mais aprofundada de mérito, serão analisados na Comissão de Educação e Cultura (CE) em deliberação terminativa.

Quanto ao mérito, o PL traz à discussão ponto importante sobre o principal mecanismo de financiamento da execução de políticas públicas na educação brasileira, o FNDE. A intenção do projeto aqui discutido é trazer mais equidade no tratamento de entes subnacionais com diferentes realidades.

Estipular critérios objetivos e universais estimula que estados, DF e municípios se empenhem ainda mais em alcançar as metas estabelecidas para os ensinos fundamental e médio, mensuradas a partir do Ideb. Por ser critério de cálculo para a concessão de recursos, fará total diferença se o ente obteve ou não resultados positivos concretizados no Ideb. Aqui, trata-se de premiar as políticas educacionais que estão dando certo. Por sinal, esse ponto tem sido alvo de discussão recentemente. Afinal, os recursos destinados ao Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), por exemplo, dobraram entre 2021 e 2024, de R\$ 23 bilhões para R\$ 47 bilhões ao ano, sem melhora significativa no Ideb em nível nacional.

Ao mesmo tempo, o projeto dá atenção aos entes que apresentam vulnerabilidade social e econômica. Esses são os entes que, no longo prazo, mais irão se beneficiar da melhor qualidade da educação, com maiores níveis de formação das suas crianças e jovens. A utilização do IDH e do IDE traz clareza sobre como será determinado quais entes são mais vulneráveis que outros. Vale lembrar que uma das dimensões medidas pelo IDH é o nível educacional.



SENADO FEDERAL  
Gabinete do Senador IZALCI LUCAS

Por fim, a alteração proposta tende a não permitir que um ente seja negligenciado reiteradamente já que entes que não foram contemplados no ano anterior terão prioridade no recebimento de recursos financeiros.

Cabe ressaltar que o PL aqui discutido não implica renúncia de receita ou aumento de despesa, pois trata-se de alteração dos critérios para concessão de assistência financeira. Por esse motivo, não se faz necessário o cumprimento de determinadas exigências das normas de Direito Financeiro, como as expressadas no Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF).

Por último, aproveito para apresentar emenda de redação, pois a alteração pretendida por este PL, na realidade, busca atingir o § 3º do art. 3º da Lei nº 5.537, de 1968, e não o § 4º como escrito na proposição, já que o início da nova redação reproduz o texto daquele parágrafo, acompanhado, logo após, dos novos critérios de distribuição.

### III – VOTO

Em face do exposto, voto pela **aprovação** do Projeto de Lei nº 1910, de 2022, com a emenda de redação a seguir:

#### **EMENDA Nº – CAE (de redação)**

Substitua-se, no Projeto de Lei nº 1910, de 2022, o termo “§ 4º” por “§ 3º”, para adequação quanto à alteração pretendida no art. 3º da Lei nº 5.537, de 21 de novembro de 1968.

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relator



# SENADO FEDERAL

## PROJETO DE LEI Nº 1910, DE 2022

Altera a Lei nº 5.537, de 21 de novembro de 1968, que cria o Instituto Nacional de Desenvolvimento da Educação e Pesquisa (INDEP), e dá outras providências, para condicionar a assistência financeira aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios a critérios objetivos e universais, que priorizem, no que couber, o desempenho em relação a metas estabelecidas, o atendimento no exercício anterior e a vulnerabilidade socioeconômica.

**AUTORIA:** Senador Esperidião Amin (PP/SC)



[Página da matéria](#)



SENADO FEDERAL  
Gabinete do Senador **ESPERIDIÃO AMIN**

## PROJETO DE LEI Nº , DE 2022

Altera a Lei nº 5.537, de 21 de novembro de 1968, que *cria o Instituto Nacional de Desenvolvimento da Educação e Pesquisa (INDEP)*, e dá outras providências, para condicionar a assistência financeira aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios a critérios objetivos e universais, que priorizem, no que couber, o desempenho em relação a metas estabelecidas, o atendimento no exercício anterior e a vulnerabilidade socioeconômica.

O CONGRESSO NACIONAL decreta:

**Art. 1º** O § 4º do art. 3º da Lei nº 5.537, de 21 de novembro de 1968, passa a vigorar com a seguinte redação:

“**Art. 3º** .....

§ 4º A assistência financeira aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, para o desenvolvimento das redes de ensino da educação básica, nas modalidades de transferência e nos programas específicos, ficará condicionada à comprovação do emprego de recursos destinados à educação, oriundos da receita orçamentária própria, acompanhada dos respectivos planos e relatórios físicos e contábeis da aplicação, e será concedida a partir de critérios objetivos e universais, que priorizarão:

I – o desempenho em relação às respectivas metas estabelecidas, mensurado a partir do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB), considerando os resultados do ensino fundamental para os Municípios e o Distrito Federal, e do ensino médio para os Estados e o Distrito Federal;





SENADO FEDERAL  
Gabinete do Senador **ESPERIDIÃO AMIN**

II – o volume e a extensão do atendimento aos entes federados em ano anterior, considerando prioridade os que não foram contemplados no referido exercício;

III – a vulnerabilidade socioeconômica, observado o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) e o Índice de Desenvolvimento Econômico (IDE) dos entes federados.

.....” (NR)

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

## JUSTIFICAÇÃO

O Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) é autarquia federal, disciplinada pela Lei nº 5.537, de 21 de novembro de 1968, e principal responsável pela execução das políticas educacionais estabelecidas pelo Ministério da Educação (MEC). A instituição tem como tarefa precípua a transferência de recursos financeiros e a prestação de assistência técnica a Estados, a Municípios e ao Distrito Federal, a fim de dar pleno cumprimento à função redistributiva e supletiva incumbida à União, nos termos do § 1º do art. 211 da Constituição Federal.

Trata-se de uma bela missão que, entretanto, se malbaratada, pode trazer prejuízos imensuráveis à educação nacional, tais como o da priorização de determinados entes federados, em prejuízo de outros mais necessitados, apenas em função da possibilidade de acesso a este ou àquele lobista, a este ou àquele indivíduo mais bem posicionado em termos de acesso a autoridades da esfera federal.

Em outras palavras, ainda que haja uma estrutura de atuação oficial, por meio da qual Estados e Municípios inscrevem suas demandas e registram suas solicitações, a discricionariedade do governo federal pode criar, se mal-entendida e implementada, nichos de privilégio no recebimento dos recursos públicos, em detrimento de uma grande massa de outros entes, tão ou mais necessitados.





SENADO FEDERAL  
Gabinete do Senador **ESPERIDIÃO AMIN**

A proposição que ora apresentamos objetiva estabelecer, na Lei do FNDE, que a concessão dos recursos públicos no âmbito daquela autarquia se dê a partir de critérios objetivos e universais, priorizando o desempenho em relação às respectivas metas estabelecidas, mensurado a partir do Ideb, considerando os resultados do ensino fundamental para os Municípios e o Distrito Federal, e do ensino médio para os Estados e o Distrito Federal; o volume e a extensão do atendimento aos entes federados no exercício anterior, considerando prioridade os que não foram contemplados no referido exercício; e a vulnerabilidade socioeconômica, observado o IDH e o IDE dos entes federados.

Pensamos que, a partir desses critérios objetivos e universais – que considerem desempenho, vulnerabilidade e atendimento – podemos avançar para que o exercício discricionário daquela autarquia seja estabelecido não ao sabor das preferências da autoridade de plantão, mas de um projeto educacional de Estado, que considere as diferenças e atue para equalizar as oportunidades educacionais, o que muito contribuirá não somente para a qualidade de vida e para a empregabilidade dos brasileiros, mas também para o desenvolvimento sustentável do País.

Em função do exposto, solicitamos o apoio dos nobres Pares para aprovação deste projeto de lei.

Sala das Sessões,

Senador **ESPERIDIÃO AMIN**



---

# LEGISLAÇÃO CITADA

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

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

- art211\_par1

- Lei nº 5.537, de 21 de Novembro de 1968 - LEI-5537-1968-11-21 - 5537/68

<https://www.lexml.gov.br/urn/urn:lex:br:federal:lei:1968;5537>

- art3\_par4

7



SENADO FEDERAL  
Gabinete do Senador Alessandro Vieira

## **PARECER Nº      , DE 2024**

Da COMISSÃO DE ASSUNTOS ECONÔMICOS, em decisão terminativa, sobre o Projeto de Lei nº 3.956, de 2019, do Senador Randolfe Rodrigues, que *altera a Lei nº 8.934, de 18 de novembro de 1994, que dispõe sobre o Registro Público de Empresas Mercantis e Atividades Afins.*

Relator: Senador **ALESSANDRO VIEIRA**

### **I – RELATÓRIO**

Trata-se do Projeto de Lei (PL) nº 3.956, de 2019, do Senador Randolfe Rodrigues, que altera a Lei nº 8.934, de 18 de novembro de 1994, que dispõe sobre o Registro Público de Empresas Mercantis e Atividades Afins.

A proposição é composta de três artigos.

O art. 1º altera os arts. 41, 42 e 63 da Lei nº 8.934, de 18 de novembro de 1994.

A alteração proposta ao art. 41 da Lei nº 8.934, de 1994, consiste na inclusão de parágrafo único para estabelecer que os pedidos de arquivamento referente a constituição de sociedades anônimas, mutações societárias (transformação, incorporação, fusão e cisão) ou alterações de consórcio serão considerados arquivados, caso não apreciados no prazo de cinco dias úteis.

Trata-se de alteração que havia sido efetuada pela Medida Provisória (MPV) nº 876, de 13 de março de 2019, que perdeu vigência por não ter sido tempestivamente apreciada.



SENADO FEDERAL  
Gabinete do Senador Alessandro Vieira

Os atos do art. 41 são sujeitos a decisão colegiada. Já os atos previstos no art. 42, que abrangem todos os atos não abrangidos pelo art. 41, são sujeitos a decisão singular (monocrática) do presidente da junta comercial, de vogal ou de servidor que possua comprovados conhecimentos de Direito Comercial e de Registro de Empresas Mercantis.

A alteração proposta ao art. 42 da Lei nº 8.934, de 1994, consiste na inclusão de cinco novos parágrafos, implicitamente renumerando o atual parágrafo único para § 1º, sem mudança de redação. Também é alteração que havia sido efetuada pela MPV nº 876, de 2019.

Os novos parágrafos dispõem assim:

O proposto § 2º, de forma semelhante ao proposto para o art. 41, estabelece que os pedidos de arquivamento de atos constitutivos objetos de decisão singular serão decididos no prazo de dois dias úteis, contado da data de seu recebimento, sob pena de os atos serem considerados arquivados, mediante provocação dos interessados, sem prejuízo do exame das formalidades legais pela procuradoria.

O proposto § 3º prescreve que o arquivamento dos atos constitutivos objetos de decisão singular terá o registro deferido automaticamente caso cumpridos os seguintes requisitos:

- aprovação da consulta prévia da viabilidade do nome empresarial e da viabilidade de localização; e
- utilização pelo requerente do instrumento padrão estabelecido pelo Departamento Nacional de Registro Empresarial e Integração da Secretaria de Governo Digital da Secretaria Especial de Desburocratização, Gestão e Governo Digital do Ministério da Economia.

O proposto § 4º exclui as sociedades cooperativas da aplicação do disposto no § 3º.



SENADO FEDERAL  
Gabinete do Senador Alessandro Vieira

O proposto § 5º prevê que, na hipótese de que trata o proposto § 3º, a análise do cumprimento das formalidades legais será feita posteriormente, no prazo de dois dias úteis, contado da data do deferimento automático do registro.

O proposto § 6º estabelece que após a análise de que trata o § 5º, na hipótese de identificação da existência de vício insanável, o arquivamento será cancelado. Caso o vício seja sanável, será seguido o procedimento estabelecido pelo Departamento Nacional de Registro Empresarial e Integração da Secretaria de Governo Digital da Secretaria Especial de Desburocratização, Gestão e Governo Digital do Ministério da Economia.

A alteração proposta ao art. 63 da Lei nº 8.934, de 1994, consiste na inclusão de dois novos parágrafos, além de mudança na redação do parágrafo único, renumerado para § 1º. Também é alteração que havia sido efetuada pela MPV nº 876, de 2019.

Os novos parágrafos dispõem assim:

De acordo com a nova redação proposta, o parágrafo único do art. 63 foi segregado nos §§ 1º e 2º, a fim de adequar à boa técnica legislativa.

O proposto § 1º estabelece que a cópia de documento, autenticada na forma prevista em lei, dispensará nova conferência com o documento original.

O proposto § 2º esclarece que a autenticação do documento poderá ser realizada por meio de comparação entre o documento original e a sua cópia pelo servidor a quem o documento seja apresentado.

O proposto § 3º dispensa a autenticação a que se refere o § 1º, quando o advogado ou o contador da parte interessada declarar, sob sua responsabilidade pessoal, a autenticidade da cópia do documento.

O art. 2º do PL em análise determina a revogação de três dispositivos da Lei nº 8.934, de 1994: o parágrafo único do art. 42, acima mencionado como renumerado como § 1º, como veremos na análise da proposição; o art. 43, que

**SENADO FEDERAL**

Gabinete do Senador Alessandro Vieira

determina o mesmo que os propostos parágrafo único do art. 41 e § 2º do art. 42; e o parágrafo único do art. 63, que determina o que ora está proposto nos §§ 1º e 2º do art. 63.

Por fim, o art. 3º estabelece que a Lei decorrente do presente projeto, caso aprovado, entrará em vigor na data de sua publicação.

O PL foi distribuído a esta Comissão de Assuntos Econômicos (CAE) para deliberação em caráter terminativo.

Chegamos a apresentar relatório pela aprovação com emendas, mas o advento da Lei nº 13.874, de 20 de setembro de 2019 (Lei da Liberdade Econômica), fez-nos solicitar o reexame da matéria. Com efeito, alguns pontos cruciais do PL em análise e das emendas que havíamos apresentado passaram a ser contemplados pela nova Lei.

Não foram apresentadas outras emendas e apresentamos agora novo relatório.

**II – ANÁLISE**

Nos termos do art. 91, I, do Regimento Interno do Senado Federal, cabe à Comissão de Assuntos Econômicos opinar sobre aspectos econômicos de quaisquer proposições a ela submetidas.

No que se refere à constitucionalidade da proposição, observa-se que a União é competente para legislar a respeito de juntas comerciais, a teor do art. 24, III, da Constituição Federal (CF).

Quanto à espécie normativa a ser utilizada, verifica-se que a escolha por um projeto de lei ordinária revela-se correta, pois a matéria não está reservada pela CF à lei complementar.

No que concerne à juridicidade, com exceção às ressalvas que faremos adiante, a proposição se afigura adequada, pois: *i*) o meio eleito para o alcance dos



## SENADO FEDERAL

Gabinete do Senador Alessandro Vieira

objetivos pretendidos (normatização via edição de lei) é o adequado; *ii*) há matéria nela vertida que *inova* o ordenamento jurídico; *iii*) possui o atributo da *generalidade*; *iv*) se afigura dotada de potencial *coercitividade*; e *v*) se revela compatível com os princípios diretores do sistema de direito pátrio.

A técnica legislativa empregada – por meio da qual foram revogados dispositivos de lei em vigor e conteúdo idêntico constou de outros dispositivos da proposição – não é a usual. Contudo, esse procedimento não prejudicou a compreensão do texto, assim como há detalhamento das disposições que foram “revogadas” e repetidas em outros dispositivos. Ao fim e ao cabo, há a necessária inovação da legislação em vigor por parte do PL, pois algo além do revogado e repetido foi acrescentado. Não fosse esse detalhamento, a proposição não preencheria o requisito da juridicidade.

Há previsão, no PL, de utilização de procedimentos de competência do Departamento Nacional de Registro Empresarial e Integração da Secretaria de Governo Digital da Secretaria Especial de Desburocratização, Gestão e Governo Digital do Ministério da Economia.

Sabemos que é vedado a um projeto de lei de iniciativa legislativa parlamentar impor obrigações ou determinar que atos específicos sejam praticados por órgãos do Poder Executivo, em razão do princípio da separação dos Poderes (art. 2º da CF). Contudo, a presente proposição se limita a tratar de tema que já é de competência do mencionado órgão do Poder Executivo, sem a ele impor qualquer obrigação ou prática de ato específico.

Portanto, a matéria veiculada no PL não é de iniciativa privativa do Presidente da República (art. 61, § 1º, da CF), tampouco está no rol das competências exclusivas do Congresso Nacional ou de qualquer de suas Casas, expresso nos arts. 49, 51 e 52 da CF, razão pela qual não há inconstitucionalidade.

Passemos ao exame do mérito.

Como bem apontado na justificção da proposição, o objetivo é, principalmente, determinar o célere registro de constituição de empresários



SENADO FEDERAL  
Gabinete do Senador Alessandro Vieira

individuais, de empresas individuais de responsabilidade limitada e de sociedades limitadas.

Para os casos objeto de decisão singular, há previsão de deferimento automático do arquivamento dos atos constitutivos, aprovada a consulta prévia da viabilidade do nome empresarial e da viabilidade de localização. Essa medida propiciará o encurtamento dos prazos de registro de empresas no País.

Trata-se de fazer prevalecer a lógica de que quase a totalidade dos arquivamentos são deferidos, restando uma pequena quantidade que pode ser cancelada posteriormente. Assim, a análise do cumprimento das formalidades legais será feita em momento futuro, no prazo de dois dias úteis, contado da data do deferimento automático do registro. Caso seja identificado vício insanável, o arquivamento será cancelado; se o vício for sanável, será seguido o procedimento determinado por órgão do Ministério da Economia, facilitando a utilização, pelo interessado, de documento padrão fornecido pelo Estado.

Contudo, é preciso levar em conta o advento da referida Lei nº 13.874, de 2019 (Lei da Liberdade Econômica), que trouxe vários avanços ao tema.

Um desses avanços se refere à desburocratização quanto à apresentação de cópia de documento. De acordo com a Lei da Liberdade Econômica, a cópia de documento, autenticada na forma prevista em lei, dispensará nova conferência com o documento original. Essa autenticação poderá ser realizada por meio de comparação entre o documento original e a sua cópia pelo servidor a quem o documento seja apresentado. Além disso, a Lei da Liberdade Econômica já contemplou a possibilidade de autenticação por declaração do advogado ou do contabilista da parte interessada, prevista no PL.

Como se vê, a nova Lei já efetuou parte das modificações propostas, deixando o PL maculado com vício de injuridicidade em alguns aspectos.

Além disso, é tecnicamente inadequado que questões específicas sofram tantas modificações normativas em espaço de tempo tão curto. Entendemos que as questões tratadas pela Lei da Liberdade Econômica não devem ser modificadas agora.



SENADO FEDERAL  
Gabinete do Senador Alessandro Vieira

Isso não significa que devemos rejeitar a presente proposição: ainda há questões, não tratadas pela Lei da Liberdade Econômica, que podemos abordar de modo a aprimorar a legislação em vigor.

Assim, propomos extinguir o cargo de vogal das Juntas Comerciais, para afastar todo e qualquer tipo de interesse corporativista da administração pública nas juntas comerciais, deixando as decisões de registro empresarial para a avaliação técnica e desapegada de paixões classistas.

Trata-se de uma ideia encampada pela Emenda nº 20, apresentada pelo Deputado Alexis Fonteyne à mencionada MPV nº 876, de 2019, fonte remota do PL em análise. Essa Emenda não havia previsto todas as alterações necessárias aos dispositivos da Lei nº 8.934, de 1994, mas agora estamos propondo a alteração dos dispositivos da Lei que serão afetados com a extinção do cargo de vogal.

Seguindo ao que se depreende ser o espírito da referida Emenda, propomos que o Plenário da Junta Comercial seja composto por servidores com comprovados conhecimentos de Direito Comercial e de Registro de Empresas Mercantis.

Em termos lógicos, o Plenário da Junta Comercial deve ser composto ou por pessoas de livre escolha do Governador do Estado, atendido o art. 11 da Lei nº 8.934, de 1994 (vogais), ou por pessoas com algum tipo de vínculo administrativo (servidores). Entendemos que o Plenário das juntas comerciais deve ser composto não por vogais, mas sim por servidores com comprovados conhecimentos de Direito Comercial e de Registro de Empresas Mercantis, de modo a prevalecer o caráter técnico e não político nas decisões das juntas comerciais.

Propomos, portanto, deixar intocados os dispositivos já modificados pela Lei da Liberdade Econômica, exceção feita aos que digam respeito aos vogais.

Para tanto apresentamos substitutivo, no qual estamos não apenas extinguindo o cargo de vogal, mas estabelecendo regras de transição necessárias para que as juntas comerciais continuem com o funcionamento regular. Essa transição irá durar, no máximo, quatro anos, que é o prazo do mandato de vogal estabelecido pela legislação em vigor.



SENADO FEDERAL  
Gabinete do Senador Alessandro Vieira

### III – VOTO

Em face do exposto, opinamos pela aprovação do Projeto de Lei (PL) nº 3.956, de 2019, na forma do presente substitutivo:

#### EMENDA Nº - CAE (SUBSTITUTIVO)

#### PROJETO DE LEI Nº 3.956, de 2019

Altera a Lei nº 8.934, de 18 de novembro de 1994, para dispor sobre a extinção dos vogais no âmbito das juntas comerciais e estabelecer regras de transição.

**Art. 1º** A Lei nº 8.934, de 18 de novembro de 1994, passa a vigorar com as seguintes alterações:

“**Art. 10.** O Plenário será constituído por no mínimo onze e no máximo vinte e três servidores que possuam comprovados conhecimentos de Direito Comercial e de Registro de Empresas Mercantis, além dos respectivos suplentes.” (NR)

“**Art. 22.** Compete aos respectivos governadores a nomeação para os cargos em comissão de presidente e vice-presidente das juntas comerciais dos Estados e do Distrito Federal, que deverão ser servidores com comprovados conhecimentos de Direito Comercial e de Registro de Empresas Mercantis.” (NR)

“**Art. 23.**.....

.....  
II - convocar e dirigir as sessões do Plenário, superintender todos os serviços e velar pelo fiel cumprimento das normas legais e regulamentares.” (NR)



## SENADO FEDERAL

Gabinete do Senador Alessandro Vieira

“**Art. 42.** Os atos próprios do Registro Público de Empresas Mercantis e Atividades Afins, não previstos no artigo anterior, serão objeto de decisão singular proferida pelo presidente da junta comercial ou por servidor com comprovados conhecimentos de Direito Comercial e de Registro de Empresas Mercantis.

§ 1º Os servidores habilitados a proferir decisões singulares serão designados pelo presidente da junta comercial.

.....” (NR)

**Art. 2º** Ficam revogados os arts. 11 a 18 da Lei nº 8.934, de 18 de novembro de 1994.

**Art. 3º** Fica extinto o cargo de vogal das Juntas Comerciais, nos termos desta Lei.

§ 1º É assegurado o cumprimento dos mandatos dos atuais vogais das Juntas Comerciais.

§ 2º Deverá ser nomeado servidor com comprovados conhecimentos de Direito Comercial e de Registro de Empresas Mercantis para cada vaga aberta no Plenário da Junta Comercial, com o fim de cada mandato de cada vogal, sendo vedada a nomeação de novos vogais.

§ 3º O disposto no § 1º deste artigo se aplica a suplentes de vogais, desde que em exercício na data de publicação desta Lei.

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

*Parágrafo único.* O disposto no art. 2º desta Lei somente produzirá efeitos após quatro anos, contados da data de publicação desta Lei.

Sala da Comissão,



SENADO FEDERAL  
Gabinete do Senador Alessandro Vieira

, Presidente

, Relator



**SENADO FEDERAL**

Gabinete da Liderança da Rede Sustentabilidade no Senado Federal

Assessoria Legislativa

**PROJETO DE LEI N° , de 2019**

(Do Senador Randolfe Rodrigues)

Altera a Lei nº 8.934, de 18 de novembro de 1994, que dispõe sobre o Registro Público de Empresas Mercantis e Atividades Afins.



O Congresso Nacional decreta:

Art. 1º A Lei nº 8.934, de 18 de novembro de 1994 , passa a vigorar com as seguintes alterações:

“Art. 41.

.....

Parágrafo único . Os pedidos de arquivamento de que trata o inciso I do caput serão decididos no prazo de cinco dias úteis, contado da data de seu recebimento, sob pena de os atos serem considerados arquivados, mediante provocação dos interessados, sem prejuízo do exame das formalidades legais pela procuradoria.” (NR)

“Art. 42.

.....

§ 1º Os vogais e os servidores habilitados a proferir decisões singulares serão designados pelo presidente da junta comercial.

§ 2º Os pedidos de arquivamento de atos constitutivos não previstos no inciso I do caput do art. 41 serão decididos no prazo de dois dias úteis, contado da data de seu recebimento, sob pena de os atos serem considerados arquivados, mediante provocação dos interessados, sem prejuízo do exame das formalidades legais pela procuradoria.



**SENADO FEDERAL**

Gabinete da Liderança da Rede Sustentabilidade no Senado Federal

Assessoria Legislativa

§ 3º O arquivamento dos atos constitutivos não previstos no inciso I do caput do art. 41 terá o registro deferido automaticamente caso cumpridos os requisitos de:

I - aprovação da consulta prévia da viabilidade do nome empresarial e da viabilidade de localização; e

II - utilização pelo requerente do instrumento padrão estabelecido pelo Departamento Nacional de Registro Empresarial e Integração da Secretaria de Governo Digital da Secretaria Especial de Desburocratização, Gestão e Governo Digital do Ministério da Economia.

§ 4º O disposto no § 3º não se aplica às sociedades cooperativas.

§ 5º Na hipótese de que trata o § 3º, a análise do cumprimento das formalidades legais será feita posteriormente, no prazo de dois dias úteis, contado da data do deferimento automático do registro.

§ 6º Após a análise de que trata o § 5º, na hipótese de identificação da existência de vício:

I - insanável, o arquivamento será cancelado; ou

II - sanável, será seguido o procedimento estabelecido pelo Departamento Nacional de Registro Empresarial e Integração da Secretaria de Governo Digital da Secretaria Especial de Desburocratização, Gestão e Governo Digital do Ministério da Economia.” (NR)

“Art. 63.

.....

§ 1º A cópia de documento, autenticada na forma prevista em lei, dispensará nova conferência com o documento original.

§ 2º A autenticação do documento poderá ser realizada por meio de comparação entre o documento original e a sua cópia pelo servidor a quem o documento seja apresentado.





**SENADO FEDERAL**

Gabinete da Liderança da Rede Sustentabilidade no Senado Federal

Assessoria Legislativa

§ 3º Fica dispensada a autenticação a que se refere o § 1º quando o advogado ou o contador da parte interessada declarar, sob sua responsabilidade pessoal, a autenticidade da cópia do documento.” (NR)

Art. 2º Ficam revogados os seguintes dispositivos da Lei nº 8.934, de 1994 :

I - o parágrafo único do art. 42 ;

II - o art. 43 ; e

III - o parágrafo único do art. 63 .

Art. 3º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.” (NR)

### JUSTIFICAÇÃO

Em breve síntese, a proposta altera dispositivos da Lei nº 8.934, de 18 de novembro de 1994 (Registro Público de Empresas Mercantis e Atividades Afins), com o intuito de melhorar o ambiente de negócios no Brasil, através da simplificação e da desburocratização da formalização do registro de empresas. O objetivo das referidas alterações é, principalmente, determinar o deferimento imediato do registro de constituição de empresários individuais, empresas individuais de responsabilidade limitada e sociedades limitadas, quando preenchidos determinados requisitos; ademais, visa permitir que advogados e contadores declarem a autenticidade de documentos submetidos a registro nas Juntas Comerciais.

O relatório ‘Doing Business’, publicação de referência do Grupo Banco Mundial<sup>1</sup>, apresenta indicadores quantitativos sobre as regulamentações de negócios e a proteção dos direitos de propriedade que podem ser comparados entre 190 economias. Dentre as regulamentações analisadas, estão relacionadas à facilidade de abrir um negócio. Neste ponto, entre as 190 economias analisadas, o Brasil ocupa a 109a. posição. Em termos de comparação com outros países em desenvolvimento, China, México e Chile alcançaram, respectivamente, a 46a., 54a. e 56a. posições. O presente projeto de lei busca mudar tal realidade.

<sup>1</sup> <https://portugues.doingbusiness.org/pt/reports/global-reports/doing-business-2019>





**SENADO FEDERAL**

Gabinete da Liderança da Rede Sustentabilidade no Senado Federal

Assessoria Legislativa

Nesse sentido, a primeira medida visa diminuir o tempo de abertura de pequenos empreendimentos, determinando que o deferimento do registro deles, após a etapa inicial de viabilidade (aprovação prévia do nome empresarial e do endereço), seja automático; este procedimento abrangerá apenas os atos de constituição do Empresário Individual, da Empresa Individual de Responsabilidade Limitada (EIRELI) e da Sociedade Limitada (LTDA). A restrição a tais tipos jurídicos se deve ao fato de que possuem atos constitutivos mais simples e, somados, representam a grande maioria dos pedidos de registro (96%, segundo dados da Federação Nacional de Juntas Comerciais – FENAJU). Ademais, o exame do cumprimento das formalidades legais do ato constitutivo, atribuição legal fundamental das Juntas Comerciais, será apenas postergado, e não eliminado. Nesse caso, se eventualmente surgirem vícios sanáveis, as exigências pertinentes serão formuladas *a posteriori*, o que não acarretará nenhum problema relevante. No que se refere aos vícios insanáveis, se identificados, o respectivo registro será cancelado e a Junta comunicará os demais órgãos públicos para que tomem as devidas providências. Convém destacar que, segundo dados das próprias Juntas Comerciais, os casos de indeferimento de registro por vício insanável não chegam a 1%. Ademais, a regra proposta restringe sua aplicação a atos constitutivos sujeitos a decisão singular, que são mais simples, e desde que seja adotado instrumento padrão fixado pelo Departamento Nacional de Registro Empresarial e Integração (DREI), o que reduzirá ainda mais as chances de haver vícios insanáveis. A alteração, portanto, coaduna-se com a necessidade de desburocratizar e reduzir o número de dias para abertura de empresas no País, melhorando a percepção do usuário sobre o serviço de registro público de empresas prestado pelas Juntas Comerciais.

No que tange à segunda medida, frisamos que a exigência de autenticação de documentos em cartório é medida arcaica e que há tempos já vem sendo objeto de dispensas e relativizações, conforme se verifica a partir da leitura de dispositivos da Lei de Registro Público de Empresas (Lei 8.934/1994) e da Lei da Desburocratização (Lei 13.726/2018). Tais regras, no entanto, ainda exigem a apresentação do documento original para conferência, o que gera problemas para os usuários dos serviços do registro público de empresas - o que se busca com o presente projeto é permitir que o advogado<sup>2</sup> ou contador do empresário declare, sob sua responsabilidade pessoal, a autenticidade dos documentos. Tal medida, que se coaduna com as práticas internacionais, atende aos ideais de simplificação e desburocratização, ao mesmo tempo em que reduz a possibilidade de fraudes, ou pelo menos facilita a penalização dos responsáveis em caso de sua ocorrência.

As presentes medidas encontram-se em consonância com os ditames da Lei 13.460, de 26 de junho de 2017, que cria a Avaliação Continuada dos Serviços Públicos, e

<sup>2</sup> Frise-se que há previsão legal da possibilidade de declaração de autenticidade por advogado, segundo leitura do art. 425, inciso IV do CPC e do art. 830 da CLT). A intenção do projeto é ampliar essa possibilidade ao contador, no âmbito do registro público de empresas, porque também se trata de profissional regulamentado e muito atuante nos procedimentos de registro perante as Juntas Comerciais.





**SENADO FEDERAL**

Gabinete da Liderança da Rede Sustentabilidade no Senado Federal  
Assessoria Legislativa

com os critérios do 'Doing Business', relatório acima mencionado. A implementação das medidas aqui sugeridas ensejará a melhoria na percepção externa sobre possibilidades de investimento no país.

Contamos com o apoio dos ilustres pares para a aprovação desta proposição.

Sala das Sessões, em \_\_\_\_ de \_\_\_\_ de 2019.

*Senador RANDOLFE RODRIGUES*





# SENADO FEDERAL

## PROJETO DE LEI Nº 3956, DE 2019

Altera a Lei nº 8.934, de 18 de novembro de 1994, que dispõe sobre o Registro Público de Empresas Mercantis e Atividades Afins.

**AUTORIA:** Senador Randolfe Rodrigues (REDE/AP)



[Página da matéria](#)

---

## LEGISLAÇÃO CITADA

- Lei nº 8.934, de 18 de Novembro de 1994 - Lei de Registro Público de Empresas Mercantis - 8934/94  
<https://www.lexml.gov.br/urn/urn:lex:br:federal:lei:1994;8934>
- Lei nº 13.460, de 26 de Junho de 2017 - LEI-13460-2017-06-26 - 13460/17  
<https://www.lexml.gov.br/urn/urn:lex:br:federal:lei:2017;13460>
- Lei nº 13.726 de 08/10/2018 - LEI-13726-2018-10-08 - 13726/18  
<https://www.lexml.gov.br/urn/urn:lex:br:federal:lei:2018;13726>

8

## PARECER N° , DE 2024

Da COMISSÃO DE ASSUNTOS ECONÔMICOS, em decisão terminativa, sobre o Projeto de Lei n° 6012, de 2023, do Senador Esperidião Amin, do Senador Jorge Seif e da Senadora Ivete da Silveira, que altera a Lei n° 13.999, de 18 de maio de 2020, que institui o Programa Nacional de Apoio às Microempresas e Empresas de Pequeno Porte (Pronampe), para o desenvolvimento e o fortalecimento dos pequenos negócios e dá outras providências; e a Lei n° 14.161, de 2 de junho de 2021, que institui e regulamenta o Programa Nacional de Apoio às Microempresas e Empresas de Pequeno Porte (Pronampe), para assegurar que os recursos do Pronampe sejam permanentes.

Relator: Senador **LAÉRCIO OLIVEIRA**

### **I – RELATÓRIO**

Chega ao exame da Comissão de Assuntos Econômicos (CAE) do Senado Federal o Projeto de Lei (PL) n° 6.012, de 2023, de autoria dos Senadores Esperidião Amin, Ivete da Silveira e Jorge Seif, que torna permanente o Programa Nacional de Apoio às Microempresas e Empresas de Pequeno Porte (Pronampe).

O PL n° 6.012, de 2023, está dividido em quatro artigos. O art. 1° fixa o objeto da proposição, qual seja: permitir a permanência do Programa Nacional de Apoio às Microempresas e Empresas de Pequeno Porte (Pronampe) a longo prazo, tornando-o uma política permanente de crédito, garantindo tratamento diferenciado e favorecido aos pequenos negócios.

O art. 2° revoga o § 2° do art. 6° da Lei n° 13.999, de 2 de junho de 2021, que instituiu e regulamentou o Pronampe. A redação atual deste parágrafo, fixada pela Lei n° 14.818, de 16 de janeiro de 2024, estipulou que os

recursos do Fundo Garantidor de Operações (FGO) não utilizados no Pronampe e os valores recuperados em casos de inadimplência deverão ser utilizados, a partir de 2025, à concessão de incentivo financeiro-educacional, na modalidade poupança, aos alunos do Ensino Médio da rede pública, a fim de estimular a permanência e conclusão escolar. Os valores não alocados no incentivo financeiro-educacional serão revertidos aos cofres públicos para o pagamento da dívida pública de responsabilidade do Tesouro Nacional.

O art. 3º do PL nº 6.012, de 2023, revoga o § 4º do art. 2º da Lei nº 14.161, de 2 de junho de 2021. Este parágrafo determina que o montante do FGO integralizado pela União decorrente de créditos extraordinários e que não forem utilizados como garantia de operações, bem como os valores inadimplentes recuperados, serão revertidos, a partir de 2025, para o pagamento da dívida pública sob responsabilidade do Tesouro Nacional.

Por fim, o art. 4º traz a cláusula de vigência imediata.

O PL nº 6.012, de 2023, foi distribuído para esta Comissão de Assuntos Econômicos, a quem caberá decisão terminativa, nos termos do art. 91, I, do Regimento Interno do Senado Federal (RISF).

Foram apresentadas duas emendas.

A Emenda nº 1 – CAE, de autoria do Senador Izalci Lucas, propõe alterar o § 2º do art. 6º da Lei nº 13.999, de 18 de maio de 2020, para estabelecer que o valor não utilizado para garantia das operações contratadas no âmbito do FGO-Pronampe, assim como os valores recuperados, inclusive no caso de inadimplência, deverão ser utilizados no fundo destinado à concessão de incentivo financeiro-educacional, na modalidade de poupança, à permanência e à conclusão escolar de estudantes matriculados no ensino médio técnico e profissionalizante, a partir de 1º de janeiro de 2025, nos termos em que dispuser o Poder Executivo federal.

A Emenda nº 2 – CAE, de autoria da Senadora Janaína Farias, propõe que seja garantido ao Pronampe no mínimo 50% do montante do FGO, de modo a viabilizar essa política pública e outras que utilizar o mesmo fundo.

## II – ANÁLISE

Conforme o inciso I do art. 99 do RISF, compete à Comissão de Assuntos Econômicos opinar sobre o aspecto econômico e financeiro de qualquer matéria que lhe seja despachada. Como a CAE tomará decisão terminativa sobre o PL nº 6.012, de 2023, por força do inciso I do art. 91 do RISF, compete a esta Comissão emitir parecer que verse sobre a constitucionalidade, juridicidade, técnica legislativa e regimentalidade da proposição, além de analisar seu mérito sob a ótica econômica e financeira.

Por força do inciso VII do art. 22 da Constituição Federal, é competência privativa da União legislar sobre política de crédito, como o Pronampe, e conforme o *caput* do art. 48, cabe ao Congresso Nacional dispor sobre as matérias de competência da União, desde que não estejam no rol de competências privativas do Poder Executivo Federal. No caso, não temos reserva de iniciativa para reger a matéria, logo, não há vício. Tampouco se trata de matéria reservada à lei complementar, sendo correta do ponto de vista constitucional a apresentação de projeto de lei ordinária. Por conseguinte, concluímos que a matéria atende ao requisito da constitucionalidade formal.

Quanto à constitucionalidade material, tampouco visualizamos vício, haja vista que o art. 179 da Constituição Federal determina que a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios devem dispensar tratamento jurídico diferenciado às microempresas e empresas de pequeno porte. Desse modo, o PL nº 6.012, de 2023, cumpre esse mandamento constitucional ao estender indefinidamente política creditícia diferenciada, cuja vigência se encerraria, na prática, em 2025, com a reversão dos valores disponíveis no Fundo Garantidor de Operações (FGO) para os cofres públicos ou para outro Programa, ainda que o Programa que instituiu incentivo financeiro-educacional, na modalidade de poupança, aos estudantes matriculados no ensino médio público, o chamado Programa Pé de Meia, previsto pela Lei nº 14.818, de 16 de janeiro de 2024, seja meritório.

A norma tem coercibilidade e inova o ordenamento pátrio, pois, haveria, em termos práticos, o fim do FGO-Pronampe. Portanto, atende ao requisito da juridicidade.

A proposição se adéqua aos ditames da Lei Complementar nº 95, de 1998, logo, a técnica legislativa está hígida. Ela também atende aos requisitos regimentais.

O Pronampe foi instituído pela Lei nº 13.999, de 18 de maio de 2020, para garantir crédito emergencial às microempresas e empresas de pequeno porte, que, naquele momento, enfrentavam uma conjuntura econômica desfavorável decorrente da pandemia da Covid-19. Dado o sucesso do programa, ele se tornou permanente por determinação do art. 1º da Lei nº 14.161, de 2 de junho de 2021. Apesar desse dispositivo, o §2º do art. 6º da Lei nº 13.999, de 2020, e o § 4º do art. 2º da Lei nº 14.161, de 2021, continuaram a prever a descontinuidade do Fundo Garantidor de Operações (FGO) a partir de janeiro de 2025, com o retorno dos valores para o Tesouro Nacional. Apesar de ambos os dispositivos preverem o esvaziamento do FGO a partir de 2025, são fundamentalmente diferentes.

No caso do art. 2º que suprime o §2º do art. 6º da Lei nº 13.999, de 2020, apresentamos nova redação ao dispositivo. Redação diferente já havia sido proposta pela Medida Provisória (MPV) nº 1.213, de 22 de abril de 2024, que propunha cambiar a obrigatoriedade de transferência de recursos do FGO-Pronampe para o Programa Pé de Meia ou para o Tesouro Nacional, para a possibilidade de a alocação de recursos ser feita, conforme dispositivo infralegal do Poder Executivo. Acerca do mesmo dispositivo trata o Projeto de Lei nº 1.725, de 2024, do Deputado Federal José Guimarães, aprovado pelo Congresso Nacional e remetido à sanção, que confere a mesma redação dada pela MPV nº 1.213, de 2024.

Nessa nova redação, vamos estabelecer ao Governo Federal a possibilidade de alocar recursos à permanência e conclusão escolar de estudantes do Ensino Médio da rede pública, ao mesmo tempo que garantiremos a continuidade do FGO-Pronampe a longo prazo. Nesse sentido, propomos que os valores não utilizados nos períodos a que se refere o *caput* do art. 3º da Lei nº 13.999, de 2020, isto é, os períodos estabelecidos em ato do Ministro de Estado do Empreendedorismo, da Microempresa e da Empresa de Pequeno Porte, bem como os valores recuperados, inclusive no caso de inadimplência, possam ser alocados ao fundo destinado à concessão de incentivo financeiro-educacional, na modalidade de poupança, à permanência e à conclusão escolar de estudantes matriculados no ensino médio público, permanecendo para a garantia de operações contratadas no âmbito do Pronampe o montante mínimo de 50% (cinquenta por cento), a partir de 1º de janeiro de 2025. Ou seja, por meio dessa nova redação, acatamos a subemenda da Senadora Janaína Farias ao Substitutivo originalmente proposto. Como lembra a senadora Janaína Farias na Justificação da Emenda nº 2 – CAE, ao garantir 50% dos recursos ao Pronampe e 50% ao Pé-de-Meia, temos uma

distribuição igualitária do montante, de modo a viabilizar ambas as políticas públicas, que são igualmente meritórias.

Nesse aspecto, em relação à Emenda nº 1-CAE, de autoria do ilustre Senador Izalci Lucas, que aloca todos os recursos provenientes do Pronampe para o Programa Pé de Meia, consideramos a iniciativa de apoio ao Pé de Meia louvável, porém, é necessário pontuar alguns aspectos. Embora o ensino médio técnico e profissionalizante seja, de fato, relevante na formação especializada de dezenas de milhares de estudantes, suprimindo lacuna sensível no mercado de trabalho nacional, esta proposição visa possibilitar recursos ao fundo destinado à concessão de incentivo financeiro-educacional, na modalidade poupança, para a permanência e a conclusão escolar. Assim, entendemos que a forma de distribuição dos recursos do referido fundo necessita ser analisada e discutida pelas instâncias apropriadas, razão pela qual não acolhemos a emenda.

Quanto ao art. 3º do PL nº 6.012, de 2023, que prevê o retorno dos valores não-utilizados ou recuperados oriundos de créditos extraordinários, gostaríamos de propor sua supressão. Por se tratar de créditos extraordinários, é preciso que o governo tenha a possibilidade de reaver valores alocados num contexto de urgência e calamidade. Logo, os princípios da boa gestão pública nos ordenam a não deixar recursos orçamentários extraordinários parados num fundo onde não são imprescindíveis. Ou seja, o governo deve ter a flexibilidade de reaver esses recursos, logo, propomos a supressão do art. 3º da Proposição.

Devemos aqui reconhecer que, com a inclusão do art. 6º-C à Lei nº 13.999, de 2020, proposta pelo PL nº 1.725, de 2024, e remetido à sanção, que prevê que os valores referentes à participação adicional da União no FGO para a cobertura das operações contratadas até 31 de dezembro de 2023, no âmbito do Pronampe, com beneficiários que tiveram perdas materiais decorrentes dos eventos climáticos extremos ocorridos em setembro de 2023 e que estejam situados em Municípios do Estado do Rio Grande do Sul que tiveram estado de calamidade pública reconhecido pelo Poder Executivo federal, não utilizados até 31 de dezembro de 2023, serão destinados à garantia de novas operações no âmbito do Pronampe. Dessa forma, o art. 6º-C torna permanentes recursos extraordinários, o que já atende aos anseios do art. 3º, sem tornar rígida a gestão das alocações extraordinárias ao Programa.

Ademais, trazemos três acréscimos à proposição. Primeiramente, sugerimos autorizar a União a aumentar sua participação no FGO para a cobertura de operações no âmbito do Pronampe até o limite do valor total das

dotações oriundas de emendas parlamentares que possuam esta finalidade específica na lei orçamentária anual, independentemente do limite de integralização estabelecido para a União.

Em segundo lugar, propomos a possibilidade de os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, bem como entidades do setor privado, celebrarem convênios com a entidade administradora do FGO, com o objetivo de incentivar o desenvolvimento de micro e pequenas empresas em sua respectiva área de atuação.

Em terceiro lugar, sugerimos a inclusão de dois novos parágrafos à Lei nº 12.087, de 11 de novembro de 2009, que dispõe, dentre outros temas, sobre a participação da União em fundos garantidores de risco de crédito para micro, pequenas e médias empresas, que é, justamente, o caso do Pronampe. No caso, propomos a inclusão dos §§ 6º-C e 6º-D, de modo que eventuais repasses de recursos do FGO à concessão de incentivo-financeiro-educacional respeite os limites fixados no § 2º do art. 6º da Lei 13.999, de 19 maio de 2020, ademais, prevê que a integralização de cotas no Fundo de Incentivo à Permanência no Ensino Médio (FIPEM) chegue a R\$ 4.000.000.000,00 (quatro bilhões de reais), observados os limites já contratados e no parágrafo supracitado do art. 6º.

No mais, gostaríamos de saudar a iniciativa dos Senadores Espiridião Amin, Ivete da Silveira e Jorge Seif, que apresentaram o PL nº 6.012, de 2023. O fato de a autoria ser compartilhada por três senadores de diferentes agremiações políticas revela o caráter suprapartidário da matéria e sua relevância para o País. Em busca do interesse público, os Nobres Senadores se uniram, deixando de lado quaisquer divergências partidárias, para o benefício de nossas pequenas e microempresas.

Sobre o aspecto econômico e financeiro, é relevante garantir tratamento diferenciado aos pequenos negócios porque, no Brasil, o acesso ao crédito apresenta restrições estruturais. Consequentemente, sem políticas públicas creditícias como o Pronampe, muitos micro e pequenos empresários não teriam acesso a crédito e, provavelmente, muitos teriam dificuldade em garantir o crescimento de seus negócios por não terem capital próprio suficiente. Portanto, é inegável que o Pronampe traz benefícios econômicos e sociais para o Brasil, sendo uma política pública meritória que merece ser continuada para além de 2025.

Pelo exposto, consideramos meritório manter o FGO-Pronampe, garantindo a reversão dos valores oriundos de créditos extraordinários a partir de 2025 e a possibilidade de formação de um fundo destinado à concessão de incentivo financeiro-educacional, na modalidade de poupança, à permanência e à conclusão escolar de estudantes matriculados no ensino médio público a partir do FGO-Pronampe, sem, contudo, inviabilizar sua continuidade a longo prazo. Tendo em vista a supressão do art. 3º da Proposição, o acolhimento da Emenda nº 2 - CAE e os ajustes na epígrafe, consideramos adequado propor um Substitutivo, de modo a integrar todas as alterações.

### III – VOTO

Ante o exposto, opinamos pela constitucionalidade, juridicidade, boa técnica legislativa e regimentalidade do Projeto de Lei (PL) nº 6.012, de 2023, e, no mérito, votamos por sua **aprovação** nos termos do Substitutivo a seguir, rejeitada a Emenda nº 1-CAE e aprovada a Emenda nº 2-CAE:

#### EMENDA Nº – CAE (SUBSTITUTIVO)

#### PROJETO DE LEI Nº 6.012, DE 2023

*Altera a Lei nº 13.999, de 18 de maio de 2020, que institui o Programa Nacional de Apoio às Microempresas e Empresas de Pequeno Porte (Pronampe), para o desenvolvimento e o fortalecimento dos pequenos negócios e dá outras providências, para assegurar que os recursos do Pronampe sejam permanentes.*

O CONGRESSO NACIONAL decreta:

**Art. 1º** Esta Lei estabelece melhores condições de sustentabilidade ao Programa Nacional de Apoio às Microempresas e Empresas de Pequeno Porte (Pronampe), tornando-o política oficial de crédito permanente no tratamento diferenciado e favorecido aos pequenos negócios.

**Art. 2º** O § 2º do art. 6º da Lei nº 13.999, de 19 de maio de 2020, passa a vigorar com a seguinte redação:

“**Art. 6º** .....

.....

§ 2º O valor não utilizado para garantia das operações contratadas nos períodos a que se refere o *caput* do art. 3º desta Lei, assim como os valores recuperados, inclusive no caso de inadimplência, poderão ser utilizados no fundo destinado à concessão de incentivo financeiro-educacional, na modalidade de poupança, à permanência e à conclusão escolar de estudantes matriculados no ensino médio público, permanecendo para a garantia de operações contratadas no âmbito do Pronampe o montante mínimo de 50% (cinquenta por cento), a partir de 1º de janeiro de 2025, nos termos em que dispuser o Poder Executivo federal.

.....” (NR)

**Art. 3º** A Lei nº 13.999, de 19 de maio de 2020, passa a vigorar acrescida do seguinte art. 6º-E:

“Art. 6º-E Fica a União autorizada a aumentar a sua participação no FGO para a cobertura de operações contratadas no âmbito do Pronampe até o limite do valor total das dotações incluídas ou acrescidas por emendas parlamentares com essa finalidade na lei orçamentária anual, nos termos de regulamento, independentemente do limite de integralização estabelecido para a União pela legislação vigente.”

**Art. 4º** A Lei nº 13.999, de 19 de maio de 2020, passa a vigorar acrescida do seguinte art. 6º-F:

“Art. 6º-F Ficam a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios e os seus respectivos órgãos e entidades, inclusive consórcios públicos, e instituições privadas, na forma estabelecida na legislação, autorizados a celebrar convênios com a instituição administradora do FGO com o objetivo de incentivar o desenvolvimento de microempresas e empresas de pequeno porte em sua área de atuação.”

**Art. 5º** O art. 7º da Lei nº 12.087, de 11 de novembro de 2009, passa a vigorar acrescido dos seguintes §§ 6º-C e 6º-D:

“**Art. 7º** .....

.....

§ 6º-C O Fundo de Garantia de Operações – FGO, instituído ao amparo do inciso I do caput, terá também como finalidade a destinação de recursos financeiros para a concessão de incentivo financeiro-educacional de que trata a Lei nº 14.818, de 16 de janeiro de 2024, observado o limite previsto no §2º do art. 6º da Lei nº 13.999, de 19 de maio de 2020.

§ 6º-D Para cumprimento do disposto no § 6º-C, e com vistas a operacionalizar o disposto no inciso I do art. 11 da Lei nº 14.818, de 16 de janeiro de 2024, o FGO integralizará cotas no Fundo de Incentivo à Permanência no Ensino Médio - FIPEM, no montante de R\$ 4.000.000.000,00 (quatro bilhões de reais), observados no FGO o montante de recursos financeiros disponíveis ainda não vinculados às garantias já contratadas e o limite previsto no §2º do art. 6º da Lei nº 13.999, de 19 de maio de 2020.

.....” (NR)

**Art. 6º** Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relator



# SENADO FEDERAL

## PROJETO DE LEI Nº 6012, DE 2023

Altera a Lei nº 13.999, de 18 de maio de 2020, que institui o Programa Nacional de Apoio às Microempresas e Empresas de Pequeno Porte (Pronampe), para o desenvolvimento e o fortalecimento dos pequenos negócios e dá outras providências; e a Lei nº 14.161, de 2 de junho de 2021, que institui e regulamenta o Programa Nacional de Apoio às Microempresas e Empresas de Pequeno Porte (Pronampe), para assegurar que os recursos do Pronampe sejam permanentes.

**AUTORIA:** Senador Esperidião Amin (PP/SC), Senadora Ivete da Silveira (MDB/SC), Senador Jorge Seif (PL/SC)



[Página da matéria](#)



SENADO FEDERAL  
Gabinete do Senador **ESPERIDIÃO AMIN**

## PROJETO DE LEI Nº , DE 2023

Altera a Lei nº 13.999, de 18 de maio de 2020, que institui o Programa Nacional de Apoio às Microempresas e Empresas de Pequeno Porte (Pronampe), para o desenvolvimento e o fortalecimento dos pequenos negócios e dá outras providências; e a Lei nº 14.161, de 2 de junho de 2021, que institui e regulamenta o Programa Nacional de Apoio às Microempresas e Empresas de Pequeno Porte (Pronampe), para assegurar que os recursos do Pronampe sejam permanentes.

O CONGRESSO NACIONAL decreta:

**Art. 1º** Esta Lei estabelece melhores condições de sustentabilidade ao Programa Nacional de Apoio às Microempresas e Empresas de Pequeno Porte (Pronampe), tornando-o política oficial de crédito permanente no tratamento diferenciado e favorecido aos pequenos negócios.

**Art. 2º** Fica revogado o § 2º do art. 6º da Lei nº 13.999, de 18 de maio de 2020.

**Art. 3º** Fica revogado o § 4º do art. 2º da Lei nº 14.161, de 2 de junho de 2021.

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

**Brasília:**  
Senado Federal – Anexo II – Ala Senador Nilo Coelho –  
Gabinete 2  
70165-900 – Brasília – DF  
31)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)

Assinado eletronicamente por Sen. Esperidião Amin e outros

Para verificar as assinaturas, acesse <https://legis.senado.gov.br/autenticadoc-legis/5395974993>

Avulso do PL 6012/2023 [2 de 6]



SENADO FEDERAL  
Gabinete do Senador **ESPERIDIÃO AMIN**

## JUSTIFICAÇÃO

Em 2020, o governo federal fortaleceu sua política de concessão de garantias voltadas às micro e pequenas empresas, por meio da criação do Programa Nacional de Apoio às Microempresas e Empresas de Pequeno Porte (Pronampe).

O Programa, inicialmente concebido como uma iniciativa temporária no âmbito das ações de combate aos efeitos da pandemia, foi um sucesso. No ano seguinte à criação do programa, o Senador Jorginho Mello apresentou o PL nº 3.188, de 2021, com um nobre objetivo: conferir melhores condições de sustentabilidade ao Programa, que já havia se tornado uma política permanente após a aprovação da Lei nº 14.161, de 2021.

Como destacou o Senador na Justificação,

O PRONAMPE foi um dos mais efetivos programas de crédito com o objetivo de estimular o crédito para as micro e pequenas empresas. Foram mais de 60,7 bilhões de créditos ofertados a mais de 826 mil empresas no Brasil. O PRONAMPE salvou milhares de empresas e, automaticamente, milhares de empregos.

Em sua versão original, o PL nº 3.188, de 2021, tinha por objetivo manter permanentemente os recursos aportados pela União no Fundo Garantidor de Operações (FGO), responsável por garantir as operações de crédito no âmbito do Pronampe. Durante a sua tramitação, contudo, essa lógica foi alterada: ao invés de manter os recursos extraordinários para garantir novas operações no Pronampe como política permanente, o novo texto propôs estender, até 2025, o prazo para devolução dos recursos à União. Esse texto foi, posteriormente, aprovado na forma da Lei nº 14.348, de 2022.

Acreditamos, contudo, que as razões que motivaram a apresentação do PL nº 3.188, de 2021, em sua versão original, permanecem extremamente meritórias. Apesar de representar um avanço, à época, a

**Brasília:**  
Senado Federal – Anexo II – Ala Senador Nilo Coelho –  
Gabinete 2  
70165-900 – Brasília – DF  
31)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)

Assinado eletronicamente por Sen. Esperidião Amin e outros

Para verificar as assinaturas, acesse <https://legis.senado.gov.br/autenticadoc-legis/5395974993>

Avulso do PL 6012/2023 [3 de 6]



SENADO FEDERAL  
Gabinete do Senador **ESPERIDIÃO AMIN**

aprovação da Lei nº 14.348, de 2022, limitou a disponibilidade de recursos do Pronampe somente até 2024. Na ausência de novos aportes no programa, há o risco de que o Programa fique inoperante, a partir de 2025.

Por este motivo, julgamos fundamental prever, em Lei, que os recursos recuperados, no âmbito do Pronampe, fiquem permanentemente disponíveis no Fundo Garantidor de Operações (FGO) e possam ser utilizados para a cobertura de novos empréstimos. O objetivo aqui é claro: aumentar a disponibilidade de recursos para o financiamento de operações de micro e pequenas empresas, reduzindo seu custo de financiamento e estimulando seu desenvolvimento.

Diante do exposto, solicitamos o apoio dos nobres Parlamentares a esta relevante proposição.

Sala das Sessões,

Senador **ESPERIDIÃO AMIN**

Senadora **IVETE DA SILVEIRA**

Senador **JORGE SEIF**

**Brasília:**  
Senado Federal – Anexo II – Ala Senador Nilo Coelho –  
Gabinete 2  
70165-900 – Brasília – DF  
31)3303-6446

E-mail: [sen.esperidioamin@senado.leg.br](mailto:sen.esperidioamin@senado.leg.br)

Assinado eletronicamente por Sen. Esperidião Amin e outros

Para verificar as assinaturas, acesse <https://legis.senado.gov.br/autenticadoc-legis/5395974993>

**Florianópolis:**  
Rua Álvaro de Carvalho, 267 – 10º Andar Ed. Mapil – Cent  
88010-040 – Florianópolis – SC  
Telefone: (48)3222-4100



SENADO FEDERAL  
Gabinete do Senador **ESPERIDIÃO AMIN**

**Brasília:**  
Senado Federal – Anexo II – Ala Senador Nilo Coelho –  
Gabinete 2  
70165-900 – Brasília – DF  
31)3303-6446

E-mail: [sen.esperidioamin@senado.leg.br](mailto:sen.esperidioamin@senado.leg.br)

Assinado eletronicamente por Sen. Esperidião Amin e outros

Para verificar as assinaturas, acesse <https://legis.senado.gov.br/autenticadoc-legis/5395974993>

**Florianópolis:**

Rua Álvaro de Carvalho, 267 – 10º Andar Ed. Mapil – Cent  
88010-040 – Florianópolis – SC  
Telefone: (48)3222-4100

---

## LEGISLAÇÃO CITADA

- Lei nº 13.999, de 18 de Maio de 2020 - LEI-13999-2020-05-18 - 13999/20  
<https://normas.leg.br/?urn=urn:lex:br:federal:lei:2020;13999>
  - art6\_par2
- Lei nº 14.161, de 2 de Junho de 2021 - LEI-14161-2021-06-02 - 14161/21  
<https://normas.leg.br/?urn=urn:lex:br:federal:lei:2021;14161>
  - art2\_par4
- Lei nº 14.348, de 25 de Maio de 2022 - LEI-14348-2022-05-25 - 14348/22  
<https://normas.leg.br/?urn=urn:lex:br:federal:lei:2022;14348>



CONGRESSO NACIONAL  
Gabinete do Senador IZALCI LUCAS

**EMENDA Nº - CAE**  
(ao PL 6012/2023)

O art. 2º da Emenda Substitutiva - CAE, passa a vigorar com a seguinte redação:

“**Art. 2º** O § 2º do art. 6º da Lei nº 13.999, de 19 de maio de 2020, passa a vigorar com a seguinte redação:

‘**Art. 6º**.....  
.....

§ 2º O valor não utilizado para garantia das operações contratadas nos períodos a que se refere o *caput* do art. 3º desta Lei, assim como os valores recuperados, inclusive no caso de inadimplência, deverão ser utilizados no fundo destinado à concessão de incentivo financeiro-educacional, na modalidade de poupança, à permanência e à conclusão escolar de estudantes matriculados no ensino médio técnico e profissionalizante, a partir de 1º de janeiro de 2025, nos termos em que dispuser o Poder Executivo federal.

.....”(NR)

## JUSTIFICAÇÃO

O fundo destinado à concessão de incentivo financeiro-educacional, na modalidade de poupança, para a permanência e a conclusão escolar é uma iniciativa louvável para os estudantes, pois sabemos que muitos deles abandonam os estudos em razão da necessidade de trabalhar para complementar a renda familiar. Segundo o IBGE, a necessidade de trabalhar é o principal motivo para os



jovens entre 14 e 29 anos abandonarem os estudos, o que representou, em 2023, mais de 40% daqueles que desistiram do ambiente escolar.

Ao mesmo tempo, o Programa Nacional de Apoio às Microempresas e Empresas e Pequeno Porte (Pronampe) é um programa que beneficiou mais de 1 milhão de micro e pequenas empresas entre 2020 e 2023, mediante a realização de quase 1,5 milhão de operações de crédito. De acordo com o Tribunal de Contas da União, o Pronampe foi responsável pela criação de quase 200 mil postos de trabalho, evidenciando o grande efeito do programa no contexto brasileiro, principalmente como medida de enfrentamento aos efeitos econômicos da Pandemia da Covid-19.

Consideramos que o apoio creditício às micro e pequenas empresas é uma obrigação das instituições financeiras oficiais de crédito. Não podemos deixar de mencionar que um programa emergencial ou permanente, com garantia governamental, de apoio às micro e pequenas empresas, deveria amparar esses empreendimentos de forma seletiva, com critérios de apoio àqueles setores mais atingidos pela emergência ou àqueles que tendam a gerar as chamadas externalidades positivas, situação em que os benefícios públicos e privados são superiores aos custos da firma. Um exemplo seria a adoção de tecnologias inovadoras. Caso contrário, haverá, naturalmente, uma seleção pelas instituições financeiras credoras, que tenderão a atender preferencialmente os clientes que tragam melhor reciprocidade.

No caso de recursos orçamentários, consideramos que o foco deveria ser a educação, especialmente a educação profissional dos jovens.

Considerando que muitos desses estudantes, ao concluírem sua formação, terão seu sucesso no mercado de trabalho variando em função da qualificação que possuem e que, infelizmente, um dos grandes obstáculos ao desenvolvimento econômico nacional é a falta de mão de obra qualificada, com mais de 80% dos empregadores relatando dificuldade em contratar profissionais em função da qualificação deficiente, visualizamos aqui uma oportunidade relevante de beneficiar a sociedade.

Para tanto, apresentamos esta subemenda ao Substitutivo para que o valor não utilizado diretamente no Pronampe seja destinado à permanência



dos alunos no ensino médio técnico e profissionalizante. Com isso, tais recursos ainda poderão beneficiar o setor produtivo brasileiro, uma vez que, empregados na formação e capacitação de profissionais especializados, ajudarão a suprir uma lacuna sensível no mercado de trabalho nacional, enquanto incentivam a permanência dos estudantes nas instituições de ensino.

Diante do exposto, peço o apoio dos nobres Senadores e Senadoras para a aprovação desta alteração ao Substitutivo apresentado.

Sala da comissão,                      de    de    .

**Senador Izalci Lucas**  
**(PL - DF)**





CONGRESSO NACIONAL  
Gabinete da Senadora Janaína Farias

**EMENDA Nº**  
**(ao PL 6012/2023)**

O art. 2º da Emenda Substitutiva - CAE, passa a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 2º O § 2º do art. 6º da Lei nº 13.999, de 19 de maio de 2020, passa a vigorar com a seguinte redação:

‘Art. 6º.....  
.....

§ 2º O valor não utilizado para garantia das operações contratadas nos períodos a que se refere o caput do art. 3º desta Lei, assim como os valores recuperados, inclusive no caso de inadimplência, poderão ser utilizados no fundo destinado à concessão de incentivo financeiro-educacional, na modalidade de poupança, à permanência e à conclusão escolar de estudantes matriculados no ensino médio público, permanecendo para a garantia de operações contratadas no âmbito do Pronampe o montante mínimo de 50% (cinquenta por cento), a partir de 1º de janeiro de 2025, nos termos em que dispuser o Poder Executivo federal.

.....”(NR)

**JUSTIFICAÇÃO**

O apoio creditício às micro e pequenas empresas através do Programa Nacional de Apoio às Microempresas e Empresas e Pequeno Porte (Pronampe) é louvável. Criado na Pandemia da Covid-19 e transformado em um programa permanente, o Pronampe já beneficiou mais de 1 milhão de micro e pequenas empresas entre 2020 e 2023, mediante a realização de mais de 2 milhões de



operações de crédito, num montante superior a R\$ 149,5 bilhões, que já beneficiou aproximadamente 1.6 milhão de empresas. De acordo com o Tribunal de Contas da União, o Pronampe foi responsável pela criação de quase 200 mil postos de trabalho, evidenciando o grande efeito do programa no contexto brasileiro.

A garantia das operações de crédito no âmbito do Pronampe, conta com o apoio do Fundo de Garantia das Operações, que é o Programa de garantia destinado às instituições financeiras que operam nessa modalidade.

No entanto, através da Medida Provisória 1.213, de 2024, o Governo Federal propôs a alteração da redação do § 2º do art. 6º da Lei 13.999, de 2020, para estabelecer que o valor não utilizado para garantia das operações contratadas no Pronampe, poderão ser utilizados no fundo destinado à concessão de incentivo financeiro-educacional, na modalidade de poupança, à permanência e à conclusão escolar de estudantes matriculados no ensino médio público ou devolvidos à União, a partir de 1º de janeiro de 2025, nos termos em que dispuser o Poder Executivo federal, para serem integralmente utilizados para pagamento da dívida pública de responsabilidade do Tesouro Nacional.

A Emenda substitutiva apresentada ao Projeto de Lei nº 6.012, de 2023, alterou a redação do § 2º do art. 6º da Lei 13.999, de 2020, para O valor não utilizado para garantia das operações contratadas nos períodos a que se refere o caput do art. 3º desta Lei, assim como os valores recuperados, inclusive no caso de inadimplência, poderão ser utilizados no fundo destinado à concessão de incentivo financeiroeducacional, na modalidade de poupança, à permanência e à conclusão escolar de estudantes matriculados no ensino médio público, permanecendo para a garantia de operações contratadas no âmbito do Pronampe o montante mínimo de 70% (setenta por cento), a partir de 1º de janeiro de 2025, nos termos em que dispuser o Poder Executivo federal.



---

A nossa Emenda pretende, de forma objetiva, alterar o percentual proposto de 70% para o montante mínimo de 50% e, adicionalmente, garantir recursos iguais entre o Programa Pé-de-Meia e o Pronampe.

Sala das sessões, 24 de junho de 2024.

**Senadora Janaína Farias**  
(PT - CE)



9

**SENADO FEDERAL****Requerimento nº [\_\_\_]/2024****Solicitação de Audiência Pública para instrução do PL 596/23**

Excelentíssimo Presidente Senador Vanderlan Cardoso,

Eu, Senador \_\_\_\_\_, membro desta Casa, venho respeitosamente perante Vossa Excelência, com fundamento no artigo 58, § 2º, inciso II, da Constituição Federal, e do art. 93, I, do Regimento Interno do Senado Federal, requerer a realização de uma Audiência Pública para debater o Projeto de Lei nº 596/23, que dispõe sobre a remissão de dívidas relativas à Contribuição Social sobre o Lucro Líquido (CSLL). Para tanto, propõe-se que a Audiência Pública conte com a presença dos seguintes convidados:

1. Representante da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional (PGFN);
2. Representante do Supremo Tribunal Federal (STF), preferencialmente especialista em direito tributário.
3. Representante da Receita Federal do Brasil.

**Justificação**

Sugerimos a seguinte audiência pública considerando a relevância do tema para a economia nacional e os impactos fiscais decorrentes desta proposição, torna-se essencial aprofundar as discussões sobre as implicações legais e econômicas da referida medida.

A realização deste debate contribuirá significativamente para o enriquecimento das discussões e fornecerá elementos cruciais para uma análise detalhada e consciente do Projeto de Lei em questão.

Solicito, portanto, que este requerimento seja apreciado pelos membros desta Comissão e, uma vez aprovado, que sejam tomadas as providências necessárias para a execução da Audiência Pública na data que melhor convir ao calendário desta Comissão.

Sem mais para o momento, aproveito a oportunidade para reiterar meus votos de elevada estima e consideração.

**Sala da Comissão, de junho de 2024.**





SENADO FEDERAL

Esta página foi gerada para informar os signatários do documento e não integra o documento original, que pode ser acessado por meio do QRCode

### **Audiência Pública PL596/2023**

Assinam eletronicamente o documento SF242305308236, em ordem cronológica:

1. Sen. Zenaide Maia
2. Sen. Alessandro Vieira
3. Sen. Lucas Barreto
4. Sen. Damares Alves