



SENADO FEDERAL

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E CIDADANIA

PAUTA DA 24ª REUNIÃO

(1ª Sessão Legislativa Ordinária da 57ª Legislatura)

**30/08/2023
QUARTA-FEIRA
às 10 horas**

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



Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania

**24ª REUNIÃO, ORDINÁRIA, DA 1ª SESSÃO LEGISLATIVA ORDINÁRIA DA 57ª
LEGISLATURA, A REALIZAR-SE EM 30/08/2023.**

24ª REUNIÃO, ORDINÁRIA

quarta-feira, às 10 horas

SUMÁRIO

ITEM	PROPOSIÇÃO	RELATOR (A)	PÁGINA
1	PLP 70/2023 - Não Terminativo -	SENADORA PROFESSORA DORINHA SEABRA	11
2	PL 3453/2021 - Não Terminativo -	SENADOR WEVERTON	28
3	PEC 10/2022 - Não Terminativo -	SENADORA DANIELLA RIBEIRO	54
4	PEC 8/2021 - Não Terminativo -	SENADOR ESPERIDIÃO AMIN	68
5	PEC 31/2023 - Não Terminativo -	SENADOR ESPERIDIÃO AMIN	89
6	TURNOS SUPLEMENTAR - Terminativo -	SENADORA AUGUSTA BRITO	97

7	PL 2494/2019 - Terminativo -	SENADOR MARCOS DO VAL	113
8	PL 2710/2019 - Terminativo -	SENADORA ZENAIDE MAIA	127

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E CIDADANIA - CCJ

PRESIDENTE: Senador Davi Alcolumbre

VICE-PRESIDENTE: VAGO

(27 titulares e 27 suplentes)

TITULARES

SUPLENTES

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

Davi Alcolumbre(UNIÃO)(2)	AP 3303-6717 / 6720	1 Veneziano Vital do Rêgo(MDB)(2)(5)	PB 3303-2252 / 2481
Sergio Moro(UNIÃO)(2)	PR 3303-6202	2 Efraim Filho(UNIÃO)(2)(5)	PB 3303-5934 / 5931
Marcio Bittar(UNIÃO)(2)	AC 3303-2115 / 2119 / 1652	3 Professora Dorinha Seabra(UNIÃO)(2)(5)(9)	TO 3303-5990
Eduardo Braga(MDB)(2)	AM 3303-6230	4 Giordano(MDB)(2)(5)(14)(9)	SP 3303-4177
Renan Calheiros(MDB)(2)	AL 3303-2261	5 Alan Rick(UNIÃO)(2)(5)(9)	AC 3303-6333
Jader Barbalho(MDB)(2)	PA 3303-9831 / 9827 / 9832	6 Izalci Lucas(PSDB)(2)(5)(9)(19)	DF 3303-6049 / 6050
Oriovisto Guimarães(PODEMOS)(2)	PR 3303-1635	7 Marcelo Castro(MDB)(2)(5)(9)	PI 3303-6130 / 4078
Marcos do Val(PODEMOS)(2)(16)(20)	ES 3303-6747 / 6753	8 Cid Gomes(PDT)(2)(7)(9)	CE 3303-6460 / 6399
Weverton(PDT)(2)	MA 3303-4161 / 1655	9 Carlos Viana(PODEMOS)(2)(9)(13)(17)(20)	MG 3303-3100
Plínio Valério(PSDB)(2)	AM 3303-2898 / 2800	10 Randolfe Rodrigues(REDE)(2)(9)	AP 3303-6777 / 6568 / 1963 / 1964
Alessandro Vieira(MDB)(18)(19)	SE 3303-9011 / 9014 / 9019	11 Mauro Carvalho Junior(UNIÃO)(18)(19)	MT 3303-6219 / 3778 / 3772 / 6209 / 6213 / 3775

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

Omar Aziz(PSD)(3)	AM 3303-6579 / 6581	1 Zenaide Maia(PSD)(3)	RN 3303-2371 / 2372 / 2358
Angelo Coronel(PSD)(3)	BA 3303-6103 / 6105	2 Irajá(PSD)(3)(23)(10)(21)	TO 3303-6469
Otto Alencar(PSD)(3)	BA 3303-3172 / 1464 / 1467	3 Vanderlan Cardoso(PSD)(3)	GO 3303-2092 / 2099
Eliziane Gama(PSD)(3)	MA 3303-6741	4 Mara Gabrilli(PSD)(3)	SP 3303-2191
Lucas Barreto(PSD)(3)	AP 3303-4851	5 Daniella Ribeiro(PSD)(3)	PB 3303-6788 / 6790
Fabiano Contarato(PT)(3)	ES 3303-9054 / 6743	6 Paulo Paim(PT)(3)	RS 3303-5232 / 5231 / 5230 / 5235
Rogério Carvalho(PT)(3)	SE 3303-2201 / 2203	7 Humberto Costa(PT)(3)	PE 3303-6285 / 6286
Augusta Brito(PT)(3)	CE 3303-5940	8 Teresa Leitaão(PT)(3)(5)	PE 3303-2423
Ana Paula Lobato(PSB)(3)	MA 3303-2967	9 Jorge Kajuru(PSB)(3)	GO 3303-2844 / 2031

Bloco Parlamentar Vanguarda(PL, NOVO)

Flávio Bolsonaro(PL)(1)	RJ 3303-1717 / 1718	1 Rogerio Marinho(PL)(1)	RN 3303-1826
Carlos Portinho(PL)(1)	RJ 3303-6640 / 6613	2 Eduardo Girão(NOVO)(1)(15)	CE 3303-6677 / 6678 / 6679
Magno Malta(PL)(1)	ES 3303-6370	3 Jorge Seif(PL)(1)	SC 3303-3784 / 3807
Marcos Rogério(PL)(1)(15)	RO 3303-6148	4 Eduardo Gomes(PL)(1)	TO 3303-6349 / 6352

Bloco Parlamentar Aliança(PP, REPUBLICANOS)

Ciro Nogueira(PP)(12)(1)(11)	PI 3303-6187 / 6188 / 6183	1 Laércio Oliveira(PP)(22)(1)	SE 3303-1763 / 1764
Esperidião Amin(PP)(1)	SC 3303-6446 / 6447 / 6454	2 Dr. Hiran(PP)(12)(1)(11)	RR 3303-6251
Mecias de Jesus(REPUBLICANOS)(1)	RR 3303-5291 / 5292	3 Hamilton Mourão(REPUBLICANOS)(1)	RS 3303-1837

- (1) Em 07.03.2023, os Senadores Flávio Bolsonaro, Carlos Portinho, Magno Malta, Eduardo Girão, Ciro Nogueira, Esperidião Amin e Mecias de Jesus foram designados membros titulares, e os Senadores Rogerio Marinho, Zequinha Marinho, Jorge Seif, Eduardo Gomes, Tereza Cristina, Dr. Hiran e Hamilton Mourão membros suplentes, pelo Bloco Parlamentar Vanguarda, para compor a Comissão (Of. 53/2023-BLVANG).
- (2) Em 07.03.2023, os Senadores Davi Alcolumbre, Sergio Moro, Marcio Bittar, Eduardo Braga, Renan Calheiros, Jader Barbalho, Oriovisto Guimarães, Marcos do Val, Weverton e Plínio Valério foram designados membros titulares; e os Senadores Efraim Filho, Professora Dorinha Seabra, Alan Rick, Veneziano Vital do Rêgo, Giordano, Fernando Farias, Carlos Viana, Randolfe Rodrigues, Cid Gomes e Alessandro Vieira, membros suplentes, pelo Bloco Parlamentar Democracia, para compor a Comissão (Of. 07/2023-BLDEM).
- (3) Em 07.03.2023, os Senadores Omar Aziz, Angelo Coronel, Otto Alencar, Eliziane Gama, Lucas Barreto, Fabiano Contarato, Rogério Carvalho, Augusta Brito e Ana Paula Lobato foram designados membros titulares, e os Senadores Zenaide Maia, Sérgio Petecão, Vanderlan Cardoso, Mara Gabrilli, Daniella Ribeiro, Paulo Paim, Humberto Costa, Teresa Leitaão e Jorge Kajuru, membros suplentes, pelo Bloco Parlamentar da Resistência Democrática, para compor a Comissão (Of. 03/2023-BLRESDEM).
- (4) Em 08.03.2023, a Comissão reunida elegeu o Senador Davi Alcolumbre Presidente deste colegiado.
- (5) Em 10.03.2023, os Senadores Veneziano Vital do Rêgo, Efraim Filho, Randolfe Rodrigues, Professora Dorinha Seabra, Fernando Farias, Alan Rick e Giordano foram designados membros suplentes, pelo Bloco Parlamentar Democracia, para compor a Comissão (Of. 08/2023-BLDEM).
- (6) Em 20.03.2023, os Partidos PROGRESSISTAS e REPUBLICANOS passam a formar o Bloco Parlamentar PP/REPUBLICANOS (Of. 05/2023-BLPPP).
- (7) Em 11.04.2023, o Senador Marcelo Castro foi designado membro suplente, em substituição ao Senador Giordano, pelo Bloco Parlamentar Democracia, para compor a Comissão (Of. 25/2023-BLDEM).
- (8) 1 (uma) vaga compartilhada entre os Blocos, de acordo com o cálculo de proporcionalidade comunicado por meio dos Ofícios nºs 36 a 38/2023-SGM, em 28/02/2023.
- (9) Em 10.05.2023, os Senadores Professora Dorinha Seabra, Fernando Farias, Alan Rick, Carlos Viana, Marcelo Castro, Cid Gomes, Alessandro Vieira e Randolfe Rodrigues tiveram suas posições como Suplentes modificadas na Comissão (Of. 42/2023-BLDEM).
- (10) Em 10.05.2023, o Senador Irajá foi designado membro suplente, em substituição ao Senador Sérgio Petecão, pelo Bloco Parlamentar da Resistência Democrática, para compor a comissão (Of. 47/2023-BLRESDEM).
- (11) Em 07.06.2023, o Senador Dr. Hiran foi designado membro titular, pelo Bloco Parlamentar Aliança, em substituição ao Senador Ciro Nogueira, que passa a ocupar a Comissão como membro suplente (Of. 26/2023-BLALIAN).
- (12) Em 19.06.2023, o Senador Ciro Nogueira foi designado membro titular, pelo Bloco Parlamentar Aliança, em substituição ao Senador Dr. Hiran, que passa a ocupar a Comissão como membro suplente (Of. 31/2023-BLALIAN).
- (13) Em 22.06.2023, o Senador Izalci Lucas foi designado membro suplente, em substituição ao Senador Alessandro Vieira, pelo Bloco Parlamentar Democracia, para compor a Comissão (Of. nº 102/2023-BLDEM).
- (14) Em 26.06.2023, o Senador Giordano foi designado membro suplente, em substituição ao Senador Fernando Farias, pelo Bloco Parlamentar Democracia, para compor a Comissão (Of. nº 103/2023-BLDEM).

- (15) Em 06.07.2023, o Senador Marcos Rogério foi designado membro titular, em substituição ao Senador Eduardo Girão, que passa a membro suplente, em substituição ao Senador Zequinha Marinho, pelo Bloco Parlamentar Vanguarda, para compor a Comissão (Of. nº 126/2023-BLVANG).
- (16) Em 06.07.2023, o Senador Carlos Viana foi designado membro titular, em substituição ao Senador Marcos do Val, pelo Bloco Parlamentar Democracia, para compor a Comissão (Of. nº 109/2023-BLDEM).
- (17) Em 06.07.2023, o Senador Alessandro Vieira foi designado membro suplente, em substituição ao Senador Izalci Lucas, pelo Bloco Parlamentar Democracia, para compor a Comissão (Of. nº 112/2023-BLDEM).
- (18) Em 12.07.2023 foi definida pelos líderes a distribuição da vaga compartilhada entre os Blocos Parlamentares Democracia, Resistência Democrática e Vanguarda, cabendo nesta Comissão ao Bloco Parlamentar Democracia (Of. nº 81/2023-GLMDB).
- (19) Em 02.08.2023, o Senador Alessandro Vieira foi designado membro titular e os Senadores Izalci Lucas e Mauro Carvalho Junior, membros suplentes, pelo Bloco Parlamentar Democracia, para compor a comissão (Of. nº 118/2023-BLDEM).
- (20) Em 08.08.2023, o Senador Marcos do Val foi designado membro titular, em substituição ao Senador Carlos Viana, que passa a integrar a comissão como membro suplente, pelo Bloco Parlamentar Democracia (Of. nº 124/2023-BLDEM).
- (21) Em 08.08.2023, a Senadora Margareth Buzetti foi designada membro suplente, em substituição ao Senador Irajá, pelo Bloco Parlamentar da Resistência Democrática, para compor a comissão (Of. 81/2023-BLREDEM).
- (22) Em 15.08.2023, o Senador Laércio Oliveira foi designado membro suplente, em substituição à Senadora Tereza Cristina, que deixa de compor a comissão, pelo Bloco Parlamentar Aliança (Of. 39/2023-GABLID-BLALIAN).
- (23) Em 17.08.2023, o Senador Irajá foi designado membro suplente, em substituição à Senadora Margareth Buzetti, que deixa de compor a comissão, pelo Bloco Parlamentar da Resistência Democrática (Of. nº 88/2023-BLREDEM).

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

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



SENADO FEDERAL
SECRETARIA-GERAL DA MESA

1ª SESSÃO LEGISLATIVA ORDINÁRIA DA
57ª LEGISLATURA

Em 30 de agosto de 2023
(quarta-feira)
às 10h

PAUTA
24ª Reunião, Ordinária

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E CIDADANIA - CCJ

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

PAUTA

ITEM 1

PROJETO DE LEI COMPLEMENTAR Nº 70, DE 2023

- Não Terminativo -

Impede a redução dos coeficientes de distribuição do Fundo de Participação dos Municípios até a publicação dos resultados definitivos do próximo censo demográfico.

Autoria: Senador Efraim Filho

Relatoria: Senadora Professora Dorinha Seabra

Relatório: Favorável ao Projeto, nos termos do Substitutivo que apresenta.

Observações:

- Em 23/08/2023, a Presidência concedeu vista coletiva aos Senadores nos termos regimentais;
- A matéria será apreciada pela Comissão de Assuntos Econômicos.

Textos da pauta:

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

[Relatório Legislativo \(CCJ\)](#)

ITEM 2

PROJETO DE LEI Nº 3453, DE 2021

- Não Terminativo -

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

Autoria: Câmara dos Deputados

Relatoria: Senador Weverton

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

Observações:

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

Textos da pauta:

[Avulso inicial da matéria](#)

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

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

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

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

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

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

[Relatório Legislativo \(CCJ\)](#)

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

ITEM 3

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

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

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

Relatoria: Senadora Daniella Ribeiro

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

Observações:

- Em 13/12/2022 foi apresentada a Emenda nº 1, da Senadora Mara Gabrilli;
- Em 18/04/2023, foi realizada audiência pública para instruir a matéria;
- Em 26/04/2023 a Presidência concedeu vistas coletivas da matéria, nos termos regimentais.

Textos da pauta:

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

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

[Relatório Legislativo \(CCJ\)](#)

ITEM 4**PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO Nº 8, DE 2021****- Não Terminativo -**

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

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

Relatoria: Senador Esperidião Amin

Relatório: Favorável à Proposta.

Textos da pauta:

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

[Relatório Legislativo \(CCJ\)](#)

ITEM 5**PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO Nº 31, DE 2023**

- Não Terminativo -

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

Autoria: Senador Astronauta Marcos Pontes, Senador Eduardo Girão, Senadora Tereza Cristina, Senador Alan Rick, Senador Hamilton Mourão, Senador Nelsinho Trad, Senador Plínio Valério, Senador Angelo Coronel, Senador Ciro Nogueira, Senador Lucas Barreto, Senador Jorge Seif, Senador Esperidião Amin, Senador Dr. Hiran, Senador Efraim Filho, Senador Confúcio Moura, Senador Luis Carlos Heinze, Senadora Mara Gabrilli, Senadora Professora Dorinha Seabra, Senador Marcos Rogério, Senador Romário, Senador Flávio Arns, Senador Rodrigo Cunha, Senador Omar Aziz, Senadora Damares Alves, Senador Marcio Bittar, Senador Magno Malta, Senador Carlos Portinho, Senador Paulo Paim, Senador Izalci Lucas, Senador Carlos Viana, Senador Davi Alcolumbre, Senador Fabiano Contarato

Relatoria: Senador Esperidião Amin

Relatório: Favorável à Proposta.

Textos da pauta:

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

[Relatório Legislativo \(CCJ\)](#)

ITEM 6**TURNO SUPLEMENTAR DO SUBSTITUTIVO OFERECIDO AO****PROJETO DE LEI Nº 723, DE 2019****- Terminativo -**

Ementa do Projeto: *Obriga à inclusão de advertência na divulgação de informações sobre saúde na rede mundial de computadores.*

Autoria do Projeto: Senador Veneziano Vital do Rêgo

Relatoria do Projeto: Senadora Augusta Brito

Relatório: Pela aprovação do projeto, nos termos da Emenda nº 1-CAS (Substitutivo), com duas subemendas que apresenta.

Observações:

Caso não sejam oferecidas emendas até o encerramento da discussão, o substitutivo será dado como definitivamente adotado sem votação, nos termos do art. 284 do Regimento Interno do Senado Federal.

Textos da pauta:

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

[Relatório Legislativo \(CCJ\)](#)

[Parecer \(CAS\)](#)

ITEM 7**PROJETO DE LEI Nº 2494, DE 2019****- Terminativo -**

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

Autoria: Senadora Leila Barros

Relatoria: Senador Marcos do Val

Relatório: Pela aprovação do Projeto, nos termos do Substitutivo que apresenta.

Observações:

- *Nos termos do art. 282 do RISF, se for aprovado o Substitutivo, será ele submetido a turno suplementar;*
- *Votação nominal.*

Textos da pauta:

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

[Relatório Legislativo \(CCJ\)](#)

ITEM 8

PROJETO DE LEI Nº 2710, DE 2019

- Terminativo -

Altera os arts. 82 e 250 da Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990 (Estatuto da Criança e do Adolescente), para fixar o valor da multa impositiva a hotéis, pensões, motéis ou congêneres que hospedarem criança ou adolescente desacompanhado dos pais ou responsável, ou sem autorização escrita destes ou da autoridade judiciária, e dá outras providências.

Autoria: Senadora Rose de Freitas

Relatoria: Senadora Zenaide Maia

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

Observações:

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

Textos da pauta:

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

[Relatório Legislativo \(CCJ\)](#)

1



SENADO FEDERAL

PROJETO DE LEI COMPLEMENTAR Nº 70, DE 2023

Impede a redução dos coeficientes de distribuição do Fundo de Participação dos Municípios até a publicação dos resultados definitivos do próximo censo demográfico.

AUTORIA: Senador Efraim Filho (UNIÃO/PB)



[Página da matéria](#)

PROJETO DE LEI COMPLEMENTAR Nº , DE 2023

Impede a redução dos coeficientes de distribuição do Fundo de Participação dos Municípios até a publicação dos resultados definitivos do próximo censo demográfico.

O CONGRESSO NACIONAL decreta:

Art. 1º O art. 2º da Lei Complementar nº 91, de 22 de dezembro de 1997, passa a vigorar com a seguinte redação para o § 3º e acrescido do seguinte § 4º:

“Art 2º

.....

§ 3º A partir de 1º de janeiro de 2019 e até que sejam publicados os resultados definitivos do censo demográfico seguinte ao Censo Demográfico de 2022, não poderá haver redução dos coeficientes de distribuição do FPM, que deverão ser, no mínimo, iguais aos coeficientes utilizados no exercício de 2018.

§ 4º O disposto no § 3º não se aplica para os municípios em que, de acordo com os resultados definitivos do Censo Demográfico de 2022, sua população tenha caído mais do que 20% (vinte por cento) em relação à população apurada no Censo Demográfico de 2010.”

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

JUSTIFICAÇÃO

Recentemente o IBGE publicou os resultados preliminares do Censo Demográfico de 2022, decorridos doze anos desde o censo anterior. Esses números, ainda que sujeitos à alteração, terão forte impacto nas

finanças municipais porque servirão para definir os novos coeficientes de distribuição do Fundo de Participação dos Municípios (FPM).

Como se sabe, dos cerca de 5.570 municípios brasileiros, pouco mais de 2.500 (ou seja, em torno de 45% do total) possuem menos de dez mil habitantes e são fortemente dependentes do FPM. Essa realidade é tão mais dramática nos estados mais pobres, como é o caso de minha querida Paraíba, onde 75% de seus municípios sobrevivem graças às transferências da União.

Na avaliação da Confederação Nacional dos Municípios (CNM), uma redução dos coeficientes de distribuição do FPM pode trazer consequências dramáticas para as finanças municipais, privando suas populações de serviços essenciais como educação, saúde, infraestrutura e assistência social. Trata-se de um risco real. Com a ausência da contagem populacional, que deveria ter ocorrido em 2015, e com o atraso no censo demográfico, que deveria ter sido feito em 2020, ampliou-se a discrepância entre a população que o IBGE estima anualmente e envia ao Tribunal de Contas da União (TCU) para calcular os coeficientes de distribuição, e a população efetiva do município.

Na estimativa da Federação das Associações de Municípios da Paraíba (Famup) e de acordo com a prévia do Censo Demográfico de 2022, em nada menos que 172 municípios, de um total de 223 que formam o Estado da Paraíba, houve redução da população comparativamente à estimativa populacional enviada ao TCU em 2021. A se confirmar os resultados da prévia, em dezessete municípios paraibanos deverá haver queda no coeficiente de distribuição. Essa situação dramática enfrentada pelos municípios paraibanos certamente se verifica nas demais unidades da Federação.

Deve-se atentar, em primeiro lugar, que o fato de a prévia do Censo Demográfico de 2022 indicar queda da população não significa que tal queda tenha de fato ocorrido. Há relatos de domicílios que não foram entrevistados. Em muitos casos, os números do IBGE não conversam com os números do Sistema Único de Saúde (SUS). É possível que mesmo os números definitivos do IBGE continuem a carregar esses erros que contaminaram os resultados da prévia. Ademais, mesmo que os novos números reflitam fidedignamente a realidade, é necessário reconhecer que as prefeituras assumiram compromissos com base na população estimada, que serviu como parâmetro para as transferências no âmbito do FPM. Vários

desses compromissos, em especial, contratação de mão de obra, não são facilmente revertidos.

Por esses motivos, este projeto de lei complementar propõe que, mesmo após a divulgação dos resultados definitivos do Censo Demográfico de 2022, não haja redução nos coeficientes de distribuição do FPM. A proposta é aguardar até o próximo censo, que deve ocorrer em 2030, para que eventual redução dos coeficientes possa ser efetivada. As prefeituras terão, dessa forma, tempo para se adaptarem, redimensionando seus serviços para uma população menor.

Entendemos, contudo, que para aqueles municípios que apresentarem queda superior a 20% em sua população desde o Censo Demográfico de 2010, não se justifica a manutenção do coeficiente de distribuição. Nessas situações, devemos reconhecer, em primeiro lugar, que, de fato, houve queda na população, de forma que o número reportado não decorre de um erro do IBGE. Ademais, como a queda teria sido mais acentuada, a demanda por serviços públicos tende a cair mais fortemente, sendo mais razoável exigir que o município faça os devidos ajustes para se adaptar a essa demanda menor.

Diante do exposto, conto com o apoio dos nobres Pares para a aprovação deste importante projeto de lei complementar.

Sala das Sessões,

Senador EFRAIM FILHO

LEGISLAÇÃO CITADA

- Lei Complementar nº 91, de 22 de Dezembro de 1997 - Lei do Fundo de Participação dos Municípios - 91/97

<https://normas.leg.br/?urn=urn:lex:br:federal:lei.complementar:1997;91>

- art2



SENADO FEDERAL

Gabinete da Senadora PROFESSORA DORINHA SEABRA

PARECER Nº , DE 2023

Da COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E CIDADANIA, sobre o Projeto de Lei Complementar nº 70, de 2023, do Senador Efraim Filho, que *impede a redução dos coeficientes de distribuição do Fundo de Participação dos Municípios até a publicação dos resultados definitivos do próximo censo demográfico.*

Relator: Senadora **PROFESSORA DORINHA SEABRA**

I – RELATÓRIO

O Projeto de Lei Complementar (PLP) nº 70, de 2023, de autoria do Senador Efraim Filho, tem o objetivo de alterar a Lei Complementar nº 91, de 22 de dezembro de 1997, que dispõe sobre a fixação dos coeficientes do Fundo de Participação dos Municípios, para impedir a sua redução até a publicação dos resultados definitivos do próximo censo demográfico.

Com o fim de alcançar tal objetivo, o **art. 1º** do PLP modifica o texto do § 3º do art. 2º da lei complementar em tela, que atualmente estatui que a partir de 1º de janeiro de 2019, até que sejam atualizados com base em novo censo demográfico (vale dizer, o Censo demográfico de 2022,



SENADO FEDERAL

Gabinete da Senadora PROFESSORA DORINHA SEABRA

divulgado no dia 28 de junho passado), ficam mantidos os coeficientes de distribuição do FPM utilizados no exercício de 2018, em relação aos Municípios que apresentem redução de seus coeficientes decorrente de estimativa anual do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).

A modificação em questão estabelece que a partir de 1º de janeiro de 2019 e **até que sejam publicados os resultados definitivos do censo demográfico seguinte ao Censo Demográfico de 2022, não poderá haver redução dos coeficientes de distribuição do FPM, que deverão ser, no mínimo, iguais aos coeficientes utilizados no exercício de 2018.**

Ademais, o art. 1º da proposição que ora relatamos está ainda acrescentando § 4º ao mesmo art. 2º da Lei Complementar nº 91, de 1997, para estabelecer que o disposto no § 3º, na nova redação proposta acima descrita, **não se aplica para os Municípios nos quais, de acordo com os resultados definitivos do Censo Demográfico de 2022, a respectiva população tenha caído mais do que 20% (vinte por cento) em relação à população apurada no Censo Demográfico de 2010.**

O art. 2º do presente PLP estabelece a vigência da lei que se quer adotar a partir da data da sua publicação.

Na justificação da presente iniciativa está posto que os resultados preliminares do Censo Demográfico de 2022, decorridos doze anos desde o censo anterior (2010), terão forte impacto nas finanças municipais, porque servirão para definir os novos coeficientes de distribuição do FPM.

A justificação recorda que dos cerca de 5.570 municípios brasileiros, pouco mais de 2.500 (ou seja, em torno de 45% do total) possuem menos de dez mil habitantes e são fortemente dependentes do FPM, sendo essa realidade mais dramática nos Estados mais pobres.

Assim – segue a justificação – na avaliação da Confederação Nacional dos Municípios (CNM), uma redução dos coeficientes de distribuição do FPM traria consequências dramáticas para as finanças municipais, privando suas populações de serviços essenciais como educação, saúde, infraestrutura e assistência social. Com a ausência da contagem



SENADO FEDERAL

Gabinete da Senadora PROFESSORA DORINHA SEABRA

populacional, que deveria ter ocorrido em 2015, e com o atraso no censo demográfico, que deveria ter sido feito em 2020, ampliou-se a discrepância entre a população que o IBGE estima anualmente e envia ao Tribunal de Contas da União (TCU) para calcular os coeficientes de distribuição, e a população efetiva do município.

Na sequência, a justificação pondera que se deve atentar para o fato de que a prévia do Censo Demográfico de 2022 indicar queda da população não significa que tal queda tenha de fato ocorrido. Há relatos de domicílios que não foram entrevistados. Em muitos casos, os números do IBGE não conversam com os números do Sistema Único de Saúde (SUS), sendo mesmo possível que os números definitivos do IBGE continuem a carregar esses erros que contaminaram os resultados da prévia. Ademais, mesmo que os novos números reflitam fidedignamente a realidade, é necessário reconhecer que as prefeituras assumiram compromissos com base na população estimada, que serviu como parâmetro para as transferências no âmbito do FPM. Vários desses compromissos, em especial, contratação de mão de obra, não são facilmente revertidos.

Por esses motivos, por meio do presente projeto de lei complementar propõe-se que, mesmo após a divulgação dos resultados definitivos do Censo Demográfico de 2022, não haja redução nos coeficientes de distribuição do FPM. E que se aguarde até o próximo censo, que deve ocorrer em 2030, para que eventual redução dos coeficientes possa ser efetivada. As prefeituras terão, dessa forma, tempo para se adaptarem, redimensionando seus serviços para uma população menor.

A justificação ressalva, contudo, que para aqueles municípios que apresentarem queda superior a 20% em sua população desde o Censo Demográfico de 2010, não se justifica a manutenção do coeficiente de distribuição. Nessas situações, deve-se reconhecer que, de fato, houve queda na população. Ademais, como nesses casos a queda teria sido mais acentuada, a demanda por serviços públicos tende a cair mais fortemente, sendo mais razoável exigir que o município faça os devidos ajustes para se adaptar a essa demanda menor.



SENADO FEDERAL

Gabinete da Senadora PROFESSORA DORINHA SEABRA

II – ANÁLISE

Compete a esta Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ) opinar sobre o presente projeto de lei complementar, nos termos do previsto no art. 101, incisos I e II, do Regimento Interno do Senado Federal (RISF).

No que concerne ao exame da constitucionalidade, juridicidade e regimentalidade da presente iniciativa, cumpre registrar que, nos termos do art. 48, *caput*, da Lei Maior, cabe ao Congresso Nacional, com a sanção do Presidente da República, dispor sobre todas as matérias de competência da União, como é o caso presente.

Como é sabido, o FPM foi originalmente criado pela Emenda Constitucional nº 18, de 1965, à Constituição de 1946, que reformou o sistema tributário nacional então vigente e está hoje assentado na Constituição Federal (CF) de 1988 (v.g. art. 159, inciso I).

Outrossim, o art. 161, inciso II, da CF estipula que cabe à lei complementar estabelecer normas sobre a entrega dos recursos de que trata o art. 159, especialmente sobre os critérios de rateio dos fundos previstos em seu inciso I (entre esses fundos o FPM), objetivando promover o equilíbrio socioeconômico entre Estados e entre Municípios.

No caso que ora analisamos, conforme estabelece o art. 161, inciso II, combinado com o art. 159, inciso I, alíneas “b”, “d”, “e” e “f”, da CF, **cabe à lei complementar estabelecer normas sobre a entrega dos recursos do FPM, especialmente sobre os critérios de rateio, com o objetivo de promover o equilíbrio socioeconômico entre os Municípios.**

E é esse objetivo o almejado pelo PLP nº 70, de 2023, ao propor a alteração da Lei Complementar nº 91, de 22 de dezembro de 1997, que regulamenta a matéria.

Desse modo, no tocante à constitucionalidade e legalidade, e também quanto à regimentalidade, a nossa compreensão é a de que tais



SENADO FEDERAL

Gabinete da Senadora PROFESSORA DORINHA SEABRA

requisitos estão atendidos, não havendo óbice à livre tramitação da iniciativa ora analisada.

De outro lado, no que diz respeito ao mérito, o nosso entendimento é o de que a proposição em pauta deve ser acolhida por esta Comissão. Como é sabido, houve diversos problemas com relação ao Censo Demográfico, originalmente previsto para se realizar no ano de 2020 e que, devido à pandemia de Covid-19, foi inicialmente adiado para o ano de 2021. Posteriormente, foi novamente adiado para 2022 e finalmente adiado para 2023, quando, em 28 de junho, foram divulgados seus resultados.

Como bem posto na justificção, o IBGE publicou os resultados do Censo Demográfico de 2022 após decorridos doze anos desde o censo anterior (2010), o que terá forte impacto nas finanças municipais se for utilizado para definir os novos coeficientes de distribuição do FPM.

E de fato, como também posto na justificção, deve-se atentar para o fato de que esses resultados preliminares indicarem queda da população em determinados municípios não significa que tal queda tenha de fato ocorrido, especialmente devido a problemas que afetaram a realização do Censo de 2022 recém divulgado, não se podendo descartar que os números definitivos continuem a carregar erros que contaminaram os resultados da prévia.

Por outro lado, cabe registrar que na mesma data em que o IBGE divulgou o Censo de 2022, em 28 de junho último, foi sancionada a Lei Complementar nº 198, que acrescentou o art. 5º-A à Lei Complementar nº 91, de 22 de dezembro de 1997, para manter os coeficientes do FPM de municípios com redução populacional aferida em censo demográfico, aplicando redutor financeiro sobre eventuais ganhos, na forma e no prazo que especifica.

A propósito, cabe registrar que o PLP nº 139, de 2022, que originou a Lei Complementar nº 198, de 2023, por ocasião da sua tramitação no Senado Federal, antes de ser votado em Plenário, foi analisado apenas pela Comissão de Assuntos Econômicos (CAE), não tendo sido, portanto, examinado por esta CCJ.



SENADO FEDERAL

Gabinete da Senadora PROFESSORA DORINHA SEABRA

Passando ao teor da Lei Complementar nº 198, de 2023, pelo *caput* do art. 5º-A que foi acrescentado à Lei Complementar nº 91, de 1997, ficou estabelecido que a partir de 1º de janeiro do ano subsequente à publicação da contagem populacional do censo demográfico, realizado pelo IBGE – vale dizer, o ano de 2024 –, ficam mantidos os coeficientes do FPM atribuídos no ano anterior (2023) aos Municípios que apresentarem redução de seus coeficientes pela aplicação do disposto no *caput* do art. 1º da Lei Complementar nº 91, de 1997, que atribui aos Municípios, exceto os de Capital, coeficiente individual no Fundo de FPM, segundo seu número de habitantes, conforme fórmula de cálculo estabelecida no § 2º do art. 91 da Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966 (Código Tributário Nacional), com a redação dada pelo Decreto-lei nº 1.881, de 27 de agosto de 1981.

Ademais, pelo § 1º do referido art. 5º-A, ficou estatuído que os ganhos adicionais em cada exercício, decorrentes do disposto no *caput*, terão aplicação de redutor financeiro para redistribuição automática aos demais participantes do FPM, também na forma estabelecida no § 2º do art. 91 do Código Tributário Nacional.

Por sua vez, o § 2º estabelece o redutor financeiro a que se refere o § 1º, adotando uma espécie de regra de transição, com redutor de 10% ao ano, a partir de 1º de janeiro do ano subsequente à publicação da contagem populacional do censo demográfico (no caso presente, a partir de 2024), sendo mantidos inicialmente (para 2023) os coeficientes do FPM atribuídos no ano anterior (2022) aos Municípios que apresentarem redução de seus coeficientes pela aplicação do redutor. Assim, haverá redução dos ganhos adicionais referidos, em 10% no ano de 2024 e mais 10% ao ano até 2032.

Outrossim, conforme o § 3º, a partir de 1º de janeiro do décimo exercício seguinte à publicação da contagem populacional do censo demográfico (2033), realizado pelo IBGE, os Municípios que apresentaram redução de seus coeficientes por redução da população, conforme estabelecido no *caput*, terão seus coeficientes individuais no FPM fixados em conformidade com o que dispõe o *caput* do art. 1º da Lei Complementar nº 91, de 1997, ou seja, voltarão a ter o cálculo dos respectivos coeficientes conforme o número de habitantes.



SENADO FEDERAL

Gabinete da Senadora PROFESSORA DORINHA SEABRA

E o § 4º estabelece que caso ocorra a publicação da contagem populacional de um novo censo demográfico, realizado pelo IBGE, em período subsequente, a garantia de não redução de coeficientes dos municípios que apresentarem redução, que trata o *caput* deste artigo referente ao censo anterior, será suspensa e passará a ser aferida exclusivamente pelo novo censo.

Por fim, o art. 2º da Lei Complementar nº 198, de 2023, estabelece que o TCU publicará instrução normativa referente ao cálculo das quotas do FPM, com efeito imediato para a distribuição do Fundo ainda em 2023, observado o disposto no seu art. 1º, em até 10 (dez) dias a partir da publicação do resultado definitivo do Censo Demográfico 2022, concluído em 2023, realizado pela Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística.

E cumprindo a lei o TCU aprovou e publicou os coeficientes a serem usados no cálculo das cotas de distribuição do FPM para o presente exercício de 2023, por meio da Decisão Normativa nº 205, de 4 de julho de 2023.

Cabe aqui fazer uma comparação entre o que dispõe a Lei Complementar nº 198, de 2023, e o que dispõe o PLP nº 70, de 2023, que ora relatamos.

Como visto acima, basicamente a Lei Complementar nº 198, de 2023, adotou uma espécie de regra de transição, com redutor de 10% ao ano, a partir de 1º de janeiro do ano subsequente à publicação da contagem populacional do censo demográfico (no caso atual, o ano de 2024), sendo mantidos inicialmente os coeficientes do FPM atribuídos no ano anterior aos municípios que apresentarem redução de seus coeficientes pela aplicação do redutor.

Já o PLP nº 70, de 2023, como também visto acima, estabelece que até que sejam publicados os resultados definitivos do censo demográfico seguinte ao Censo Demográfico de 2022, ou seja, o Censo previsto para 2030, não poderá haver redução dos coeficientes de distribuição do FPM, que deverão ser, no mínimo, iguais aos coeficientes utilizados no exercício de 2018, exceto para os municípios nos quais, de acordo com os resultados



SENADO FEDERAL

Gabinete da Senadora PROFESSORA DORINHA SEABRA

definitivos do Censo Demográfico de 2022, a respectiva população tenha caído mais do que 20% (vinte por cento) em relação à população apurada no Censo Demográfico de 2010.

Desse modo, embora a Lei Complementar nº 198, de 2023, tenha amenizado a perda de recursos do FPM dos Municípios que, supostamente, ou efetivamente, tiveram suas populações reduzidas, escalonando essa perda, o PLP nº 70, de 2023, atende mais às necessidades dos Municípios que teriam as perdas de que se trata, pois suspende essas perdas, ou supostas perdas, em face das dúvidas sobre a correção dos dados do Censo, até que o Censo previsto para 2030 seja realizado, com exceção dos municípios nos quais, de acordo com os resultados definitivos do Censo Demográfico de 2022, a respectiva população tenha caído mais do que 20% (vinte por cento) em relação à população apurada no Censo Demográfico de 2010, pois nessa hipótese, pelo largo percentual, presume-se como efetiva a perda das respectivas populações.

A propósito, os dados da Confederação Nacional dos Municípios demonstram que já após a vigência da Lei Complementar nº 198, de 2023, há relevantes municípios do nosso Estado do Tocantins que têm perda nos seus coeficientes, o que causa graves prejuízos nos serviços públicos que devem ser prestados à população. E, como em nosso Estado, diversos outros Estados do País estão hoje com problemas com relação aos recursos do FPM.

Enfim, cabe concluir no sentido de que o PLP nº 70, de 2023, encontra fundamento na Lei Maior, especialmente no art. 161, inciso II, da CF, que dispõe no sentido de que cabe à lei complementar estabelecer normas sobre os critérios de rateio dos fundos previstos no seu inciso I, entre esses o FPM, objetivando promover o equilíbrio socioeconômico entre os entes federativos.

Quanto ao mérito, devemos registrar que, sem embargo da análise quanto aos aspectos econômicos e financeiros da matéria, que deverá ser feita mais especificamente pela CAE, como estatui o RISF (art. 99, I), o PLP nº 70, de 2023, adota posição de prudência quanto às variações populacionais divulgadas pelo Censo de 2022, em razão de todos os seus atropelos, que geraram dúvidas e incertezas sobre os seus resultados, não



SENADO FEDERAL

Gabinete da Senadora PROFESSORA DORINHA SEABRA

cabendo utilizar linearmente os seus dados para a efetivação dos cálculos de rateio do FPM, devendo para tanto serem aguardados os dados do próximo censo demográfico, salvo quando esses dados que indicarem decréscimo da população acima de 20%, o que garante uma margem de segurança mínima para que se possa concluir que houve de fato redução populacional em tais municípios.

Desse modo, somos pela aprovação do PLP nº 70, de 2023, e, por consequência, pela alteração da Lei Complementar nº 198, de 2023, nos termos do Substitutivo que apresentamos a seguir.

O Substitutivo se justifica em face de que a presente proposição já havia sido apresentada quando da publicação da Lei Complementar nº 198, de forma que é preciso fazer a devida adaptação, que também tem o objetivo de aprimorar a técnica legislativa do PLP nº 70, de 2023.

Assim, pelo art. 1º do Substitutivo, em vez de alterar o § 3º e acrescentar § 4º ao art. 2º da Lei Complementar nº 91, de 1997, como faz o texto original, estamos alterando diretamente o art. 5º-A acrescentado pela Lei Complementar nº 198, de 2023, que, como vimos acima, adotou regramento diverso sobre a presente matéria e que está sendo modificado pelo presente PLP nº 70, de 2023.

Ademais, no art. 2º do Substitutivo, estamos estabelecendo que o Tribunal de Contas da União republicará a instrução normativa de que trata o art. 2º da Lei Complementar nº 198, de 28 de junho de 2023, para adequação ao disposto no art. 1º da presente proposição, no prazo de 10 (dez) dias a partir da sua entrada em vigor.

Por fim, o art. 3º estabelece a cláusula de vigência a partir da publicação da lei que se quer aprovar.

III – VOTO

Em face do exposto, opinamos pela constitucionalidade, juridicidade e regimentalidade do PLP nº 70, de 2023, e, no mérito, pela sua aprovação, nos termos do seguinte Substitutivo:



SENADO FEDERAL

Gabinete da Senadora PROFESSORA DORINHA SEABRA

EMENDA Nº – CCJ (SUBSTITUTIVO)

PROJETO DE LEI COMPLEMENTAR Nº 70, DE 2023

Altera as Leis Complementares nº 91, de 22 de dezembro de 1997, e nº 198, de 28 de junho de 2023, para dispor sobre a manutenção dos coeficientes do Fundo de Participação dos Municípios (FPM) até a publicação dos resultados definitivos do censo demográfico seguinte ao Censo Demográfico de 2022.

O CONGRESSO NACIONAL decreta:

Art. 1º O art. 5º-A da Lei Complementar nº 91, de 22 de dezembro de 1997, passa vigorar com a seguinte redação:

“**Art. 5º-A.** Até que sejam publicados os resultados definitivos do censo demográfico seguinte ao Censo Demográfico de 2022, não poderá haver redução dos coeficientes do FPM, que deverão ser, no mínimo, iguais aos coeficientes utilizados no exercício de 2018.

Parágrafo único. O disposto no *caput* não se aplica para os municípios que, de acordo com os resultados definitivos do Censo Demográfico de 2022, tenham tido a respectiva população reduzida em mais do 20% (vinte por cento) em relação à população apurada no Censo Demográfico de 2010.”

Art. 2º O Tribunal de Contas da União republicará a instrução normativa de que trata o art. 2º da Lei Complementar nº 198, de 28 de junho de 2023, para adequação ao disposto no art. 1º desta Lei Complementar, no prazo de 10 (dez) dias a partir da sua entrada em vigor.



SENADO FEDERAL

Gabinete da Senadora PROFESSORA DORINHA SEABRA

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

Sala da Comissão, agosto de 2023.

Senador DAVI ALCOLUMBRE, Presidente

Senadora PROFESSORA DORINHA SEABRA, Relatora

2



SENADO FEDERAL

PROJETO DE LEI Nº 3453, DE 2021

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

AUTORIA: Câmara dos Deputados

DOCUMENTOS:

- [Texto do projeto de lei da Câmara](#)
- [Legislação citada](#)
- [Projeto original](#)

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



[Página da matéria](#)

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

O CONGRESSO NACIONAL decreta:

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

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

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

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

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

“Art. 615.

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

.....” (NR)

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

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

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

CÂMARA DOS DEPUTADOS, de março de 2023.

ARTHUR LIRA
Presidente



CÂMARA DOS DEPUTADOS

Of. nº 58/2023/SGM-P

Brasília, 29 de março de 2023.

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

Assunto: Envio de PL para apreciação

Senhor Presidente,

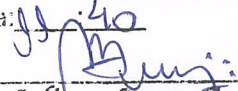
Encaminho a Vossa Excelência, a fim de ser submetido à apreciação do Senado Federal, nos termos do caput do art. 65 da Constituição Federal combinado com o art. 134 do Regimento Comum, o Projeto de Lei nº 3.453, de 2021, da Câmara dos Deputados, que "Altera a Lei nº 8.038, de 28 de maio de 1990, e o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

Atenciosamente,


ARTHUR LIRA
Presidente

Recebido em 29 / 3 / 2023

Hora: 11:40


Juliana Soares Amorim
Matrícula: 302809 SLSF/SGM

LEGISLAÇÃO CITADA

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

EMENDA Nº - CCJ

(ao PL nº 3.453, de 2021)

Dê-se ao parágrafo único do art. 41-A da Lei 8.038, de 1990, de que trata o art. 2º do PL nº 3.453, de 2021, a seguinte redação:

“Art. 41-A.....

Parágrafo único. Em todos os julgamentos em matéria penal ou processual penal em órgãos colegiados, adotar-se-á as seguintes medidas, em caso de empate:

I – em razão da ausência de algum integrante, suspender-se-á o julgamento para a oportuna tomada do voto de desempate;

II – em razão de impedimento ou suspeição, ou na hipótese de o afastamento referido no inciso I demorar mais de três meses, convocar-se-á o substituto legal, nos termos do regimento interno competente;

III – em caso de habeas corpus ou recurso de habeas corpus, o empate favorece a defesa.” (NR)

JUSTIFICAÇÃO

A emenda traz o espírito do que já está previsto em normas regimentais e no Código de Processo Penal. Em ações penais, que não são matérias urgentes, o julgamento, em caso de ausência, deve ser adiado até novo Ministro ser empossado.

Exceção é o habeas corpus e o recurso de habeas corpus, que devem ser julgados da forma mais célere possível e, portanto, o empate deve favorecer o réu.

As normas regimentais e de processo penal dão preferência à obtenção do voto de desempate, à exceção do habeas corpus, que aplica a regra de benefício da defesa.

Em suma, diante de um habeas corpus, em caso de empate e ausência de Ministro, deve-se favorecer a defesa. Diante de uma ação penal, exige-se definição e o julgamento deve ser suspenso até o novo Ministro tomar posse, ou o até a convocação do substituto legal indicado no regimento competente. Assim foi decidido na recente AP 969, em 2021, e é o que a presente Emenda propõe. O PL traz entendimento superado.

Sala da Comissão,

Senador SÉRGIO MORO

EMENDA Nº - CCJ

(ao PL nº 3.453, de 2021)

Suprima-se o art. 647-A, *caput* e parágrafo único, inserido no Decreto-Lei nº 3.689, de 3 de outubro de 1941 (Código de Processo Penal) pelo art. 3º do Projeto de Lei nº 3.453, de 2021.

JUSTIFICAÇÃO

Nosso Código de Processo Penal, que é de 1941, traz um dispositivo antigo segundo o qual os juízes e tribunais têm competência para expedir de ofício ordem de *habeas corpus*, quando no curso do processo verificarem que alguém sofre ou está na iminência de sofrer coação ilegal (art. 654, § 2º). Tal dispositivo não se harmoniza com o sistema acusatório adotado pela Constituição de 1988, onde o juiz, como regra, não é protagonista e não pode atuar de ofício. Contudo, desenvolveu-se na rotina forense o que veio a se chamar de “habeas corpus incidental”, pois concedido em casos de processo judicial em curso e em que o tribunal tenha competência para julgar.

Contudo, o PL expressamente diz que a ordem de habeas corpus pode ser concedida de ofício ainda que a ação ou o recurso não sejam conhecidos. Ou seja, o tribunal não conhece da ação ou recurso e concede o habeas corpus de ofício. Se não se conheceu da ação ou recurso, não existe um processo em curso na jurisdição, apesar de haver a competência teórica. Chegamos então à situação esdrúxula em que o tribunal não conhece, mas analisa o mérito para conhecer ou não o habeas corpus de ofício! Assim, poderemos ter a situação de um juiz, desembargador ou ministro de tribunal superior estar assistindo à TV e, ao discordar de uma prisão, enviar um habeas corpus para que a polícia ou o tribunal inferior solte o acusado, por entender que a prisão é ilegal.

Medidas como essa atingem diretamente a percepção de impunidade da sociedade, produz incentivos ruins e beneficia criminosos

poderosos, além de abrir brechas para a corrupção. Em um Estado de Direito, o magistrado deve se manter afastado do mérito de qualquer processo judicial.

Sala da Comissão,

Senador SÉRGIO MORO

EMENDA Nº - CCJ

(ao PL nº 3.453, de 2021)

Dê-se ao art. 647-A do Decreto-Lei nº 3.689, de 3 de outubro de 1941 – Código de Processo Penal, criado pelo art. 3º do Projeto de Lei nº 3.453, de 2021, a seguinte redação:

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

Parágrafo único. A ordem de *habeas corpus* de ofício somente poderá ser concedida para as partes constantes do processo.”

JUSTIFICAÇÃO

Nosso Código de Processo Penal, que é de 1941, traz um dispositivo antigo segundo o qual os juízes e tribunais têm competência para expedir de ofício ordem de *habeas corpus*, quando no curso do processo verificarem que alguém sofre ou está na iminência de sofrer coação ilegal (art. 654, § 2º). Tal dispositivo não se harmoniza com o sistema acusatório adotado pela Constituição de 1988, onde o juiz, como regra, não é protagonista e não pode atuar de ofício. Contudo, desenvolveu-se na rotina forense o que veio a se chamar de “*habeas corpus* incidental”, pois concedido em casos de processo judicial em curso e em que o tribunal tenha competência para julgar.

Entretanto, não há qualquer razão de direito para que o magistrado, que somente pode agir de ofício em hipóteses excepcionais, conceda *habeas corpus* de ofício em casos que não tenha competência para julgar. A nosso ver, o art. 647-A do PL nº 3.453, de 2021, permite uma ampla concessão de *habeas corpus* de ofício, inclusive de forma coletiva e fora do

processo penal em que a autoridade judicial esteja atuando, o que viola o princípio do juiz natural.

Sendo assim, por meio da presente emenda, pretendemos esclarecer que somente é possível a concessão de habeas corpus de ofício no processo em que a autoridade judicial esteja atuando e para as partes constantes do respectivo processo.

Sala da Comissão,

Senador SÉRGIO MORO

EMENDA Nº - CCJ

(ao PL nº 3.453, de 2021)

Dê-se ao art. 615 do Decreto-Lei nº 3.689, de 3 de outubro de 1941 – Código de Processo Penal, de que trata o art. 3º do Projeto de Lei nº 3.453, de 2021, a seguinte redação:

“Art. 615.....

§ 1º Em todos os julgamentos em matéria penal ou processual penal em órgãos colegiados, havendo empate, se o presidente do colégio recursal, tribunal, câmara, turma ou seção não tiver tomado parte na votação, proferirá o voto de desempate.

§ 2º Se o presidente do colégio recursal, tribunal, câmara, turma ou seção tiver tomado parte na votação, será convocado outro magistrado para proferir voto de desempate, nos termos do Regimento Interno do Tribunal competente.

§ 3º Aplica-se o disposto nos §§ 1º e 2º em caso de ausência de julgador por motivo de suspeição ou impedimento. (NR)”

JUSTIFICAÇÃO

A emenda apenas pretende positivar no Código de Processo Penal aquilo que já está previsto em normas regimentais de diversos tribunais por todo o País.

As normas regimentais que tratam de processo penal dão preferência à obtenção do voto de desempate, à exceção do habeas corpus, que aplica a regra de benefício da defesa.

Sendo assim, por meio da presente emenda, pretendemos prever que, em todos os julgamentos em matéria penal ou processual penal em órgãos colegiado, havendo empate, se o presidente do colégio recursal, tribunal, câmara, turma ou seção não tiver tomado parte na votação, ele proferirá o voto de desempate. Por sua vez, se o presidente tiver tomado parte

na votação, será convocado outro magistrado para proferir voto de desempate, nos termos da norma regimental do Tribunal respectivo. Tal entendimento será adotado também em caso de ausência de julgador por motivo de suspeição ou impedimento.

Sala da Comissão,

Senador SÉRGIO MORO



EMENDA Nº - CCJ

(ao PL 3453 de 2021)

Dê-se aos artigos 2º e 3º do Projeto de Lei n. 3453/2021, a seguinte redação:

“Art. 2º Acrescente-se o Art. 41-C a Lei nº 8.038, de 28 de maio de 1990, com a seguinte redação:

“Art.41-C. Para completar quórum em Turmas e Seções serão convocados Ministros de outra Turma ou Seção, nos termos do Regimento Interno do tribunal competente.

§ 1º. Em caso de vacância ou de afastamento de Ministro do Supremo Tribunal Federal, por prazo superior a trinta dias, ou em caso de impedimento ou de suspeição, será convocado Ministro do Superior Tribunal de Justiça.

§ 2º. Em caso de vacância ou de afastamento de Ministro do Superior Tribunal de Justiça, por prazo superior a trinta dias, ou em caso de impedimento ou de suspeição, será convocado Desembargador de Tribunal Regional Federal.

§ 3º. Nos casos previstos no §1º e no §2º do caput deste artigo deverá ser convocado o magistrado com mais tempo de tribunal.
.....”

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

“Art. 647-A. Qualquer autoridade judicial poderá, nos feitos de sua competência originária ou recursal, ainda que não conhecidos a ação ou o recurso em que veiculado pedido de cessação de coação ilegal, após receber informações do Ministério Público que atua na origem, expedir de ofício ordem de habeas corpus, individual ou coletivo, quando, no curso de qualquer processo judicial, verificar que alguém sofre ou se acha ameaçado de sofrer violência ou coação em sua liberdade de locomoção, por violação ao ordenamento jurídico.

§ 1º Caberá recurso em sentido estrito contra a ordem de habeas corpus, individual ou coletiva, concedida de ofício em primeiro grau, aplicando-se o disposto no artigo 584, deste Código.

§ 2º Caberá agravo, no prazo de 10 (dez) dias, contra a ordem de habeas corpus, individual ou coletiva, concedida de ofício por colégio recursal



ou tribunal, em decisão monocrática ou colegiada, observando-se o contraditório em igual prazo, aplicando-se, ao recurso, o disposto no artigo 584, deste Código.

§ 3º O agravo contra a decisão de colégio recursal será julgado pelo órgão do respectivo tribunal nos termos do seu Regimento Interno.

§ 4º O agravo contra a decisão monocrática de tribunal será decidido pelo respectivo órgão colegiado do próprio tribunal.” (NR)

JUSTIFICATIVA

A proposição original estabelece que em todos os julgamentos em matéria penal ou processual penal em órgãos colegiados, havendo empate, prevalecerá a decisão mais favorável ao indivíduo imputado.

Todavia, a regra estabelecida beneficia indivíduos que já foram condenados nas instâncias inferiores, que são, em regra, aquelas competentes para analisar provas. No fim, pode-se beneficiar uma pessoa que, de fato, cometeu determinada infração por uma situação peculiar de vacância de um tribunal, o que não parece razoável.

Dessa forma, propõe-se, na forma da emenda que segue, regras sobre hipóteses de vacância, a fim de que se priorize a composição completa dos órgãos fracionários e dos plenos. No caso do Superior Tribunal de Justiça, já existe a possibilidade de convocação de Desembargador de Tribunal Regional Federal.

Portanto, o texto proposto apresenta-se para evitar situações em que o tribunal posterga a decisão, esperando que a composição do tribunal esteja completa. A regra também deve ser aplicada ao Supremo Tribunal Federal, tendo em vista que há situações em que a espera para que o tribunal esteja completo pode prolongar-se por tempo demasiado e indeterminado, impactando em decisões do pleno que, por vezes, suspende processos em que houve empate para aguardar novo integrante.

Sala das sessões,

Senador EDUARDO GIRÃO
(NOVO/ CE)

EMENDA Nº - CCJ

(ao PL nº 3.453, de 2021)

Acrescente-se ao art. 41-A da Lei 8.038, de 1990, e ao art 615, do Código de Processo Penal, de que tratam os arts. 2º e 3º do PL nº 3.453, de 2021, respectivamente, os seguintes parágrafos, renumerando-se o parágrafo único como primeiro, no primeiro caso:

“Art. 41-A.....

.....

§ 2º Não se aplica o disposto no § 1º deste artigo aos embargos de declaração.

§ 3º O resultado do julgamento definido pelo empate não servirá como precedente judicial do Tribunal. (NR)”

“Art. 615.....

.....

§ 3º Não se aplica o disposto no § 1º deste artigo aos embargos de declaração.

§ 4º O resultado do julgamento definido pelo empate não servirá como precedente judicial do Tribunal. (NR)”

JUSTIFICAÇÃO

A presente emenda visa promover dois ajustes pontuais no texto advindo do Projeto de Lei 3.453, de 2021.

O primeiro objetivo da emenda é impedir a situação esdrúxula em que um eventual empate na apreciação de embargos de declaração pudesse reverter o resultado desfavorável no julgamento da ação penal. A redação do PL, como está, não oferece essa segurança.

O segundo objetivo é preservar a jurisprudência. Uma coisa é adotar a regra de benefício à defesa em razão do empate por força de determinação legal, se o PL se tornar lei; outra coisa é a decisão em si, do mérito, servir como precedente e formar jurisprudência. O Tribunal respectivo não pode usar o resultado como modelo para casos semelhantes no futuro, o que seria um desserviço à construção do raciocínio judicial no tempo. A previsão visa preservar a sistematicidade do regime de precedentes vinculativos tal como prevista no Código de Processo Civil. A ideia de que se possa superar precedentes por meio de empate poderia criar contradição normativa com o regime de precedentes do CPC, aplicável ao processo penal.

Sala da Comissão,

Senador SÉRGIO MORO



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador Weverton

PARECER Nº , DE 2023

Da COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E CIDADANIA, sobre o Projeto de Lei nº 3.453, de 2021, do Deputado Federal Rubens Pereira Júnior, que *altera a Lei nº 8.038, de 28 de maio de 1990, e o Decreto-Lei nº 3.689, de 3 de outubro de 1941 (Código de Processo Penal), para dispor sobre o resultado de julgamento em matéria penal ou processual penal em órgãos colegiados e sobre a concessão de habeas corpus de ofício.*

RELATOR: Senador WEVERTON

I – RELATÓRIO

Vem a esta Comissão para exame, com base no art. 101, II, *d*, do Regimento Interno do Senado Federal, o Projeto de Lei (PL) nº 3.453, de 2021, de autoria do Deputado Federal Rubens Pereira Júnior, que *altera a Lei nº 8.038, de 28 de maio de 1990, e o Decreto-Lei nº 3.689, de 3 de outubro de 1941 (Código de Processo Penal), para dispor sobre o resultado de julgamento em matéria penal ou processual penal em órgãos colegiados e sobre a concessão de habeas corpus de ofício.*

O PL nº 3.453, de 2021, altera a Lei nº 8.038, de 1990, que institui normas procedimentais para os processos perante o Superior Tribunal de Justiça (STJ) e o Supremo Tribunal Federal (STF), e o Código de Processo Penal (CPP), para prever que:

a) em todo julgamento em matéria penal ou processual penal em órgãos colegiados, havendo empate, prevalecerá a decisão mais favorável ao indivíduo imputado, proclamando-se de imediato esse resultado, ainda que, nas hipóteses de vaga aberta a ser preenchida, de impedimento, de suspeição

ou de ausência, tenha sido tomado sem a totalidade dos integrantes do colegiado;

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

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

Foram apresentadas 6 emendas.

As Emendas nºs 1 a 4 são de autoria do Senador Sérgio Moro. A Emenda nº 1 busca retomar a regra regimental de voto de desempate, em substituição ao favorecimento da tese da defesa (com suspensão do julgamento até a posse de novo integrante ou convocação do substituto legal, nos casos de ausência ou impedimento/suspeição e ausência por mais de 3 meses, respectivamente). A regra do empate favorável à defesa ficaria restrita ao *habeas corpus* ou recurso de *habeas corpus*.

A Emenda nº 2 suprime as alterações trazidas no CPP, relativa ao *habeas corpus* de ofício ou incidental (possibilidade de qualquer autoridade judicial competente propor *habeas corpus*).

A Emenda nº 3, sobre o mesmo ponto anterior, prescreve que o *habeas corpus* de ofício só pode ser concedido para as partes do processo.

A Emenda nº 4, na linha da Emenda nº 1, reafirma o voto de desempate e a convocação de magistrado para proferir voto.

A Emenda nº 5, do Senador Eduardo Girão, estabelece que para completar o quórum nas turmas ou seções, serão convocados ministros de outra turma ou seção. Em caso de vacância superior a trinta dias, ou em caso de impedimento ou suspeição, no STF, será convocado ministro do STJ. Se no STJ, será convocado desembargador de Tribunal Regional Federal. Em relação

ao *habeas corpus*, prevê a intervenção do Ministério Público e recursos em face da ordem de ofício.

Por fim, a Emenda nº 6, também do Senador Sérgio Moro, prevê que a regra de favorecimento da defesa pelo empate não se aplica aos embargos de declaração e que o resultado do julgamento definido pelo empate não poderá servir como precedente judicial.

II – ANÁLISE

O direito processual penal é matéria de competência privativa da União e sujeita à plena disposição pelo Poder Legislativo, *ex vi* dos arts. 22, I e 48, *caput*, da Constituição Federal, nos limites materiais constitucionais.

Não identificamos vícios de injuridicidade, regimentalidade ou de inconstitucionalidade no Projeto.

As alterações propostas pelo PL tornam lei práticas processuais já em curso nos tribunais.

O PL propõe (a) a proclamação do resultado mais favorável à defesa do acusado quando houver empate na votação de órgão colegiado de tribunal superior, ainda que o tribunal aguarde posse de Ministro; e (b) o ajuizamento por qualquer autoridade judicial competente de *habeas corpus* em benefício do acusado, ainda que não conhecida ação ou recurso inicialmente proposto para impedir coação ilegal.

Em relação à primeira proposta, os referidos precedentes podem ser encontrados nas Ações Penais (AP) 470 e 565. Nesses casos, o Plenário do STF decidiu absolver os réus dos crimes nos quais tenha havido empate na votação, considerando que o estado original de presunção de liberdade deveria, nesses casos, ser preservado, em tributo ao princípio constitucional insculpido no art. 5º, LVII, da CF (presunção de inocência).

O empate no tribunal, especialmente aquele entre absolvição e condenação, indica a existência de dúvida do órgão colegiado quanto à imputação contida na denúncia. Se, num colegiado, cinco julgadores condenam o réu e outros cinco o absolvem, é evidente que o *status libertatis* do acusado deve ser preservado. A acusação não logrou convencer a maioria da Corte sobre a responsabilidade penal.

No caso da AP 470, o empate decorreu de vacância, uma vez que não havia sido preenchida a vaga deixada pela aposentadoria compulsória do Ministro Cezar Peluso. Na ocasião, o presidente da Corte, Ministro Ayres Britto, suscitou questão de ordem e, ao invés de esperar pela posse de novo Ministro para o desempate, conforme entendia o Tribunal até então, propôs que deveria prevalecer a tese da absolvição do réu. O mesmo entendimento se repetiu na AP 565, em razão de empate na votação decorrente do impedimento do Ministro Luiz Fux.

Em 2021, contudo, na AP 969, diante do empate resultante da aposentadoria do Ministro Marco Aurélio, o Presidente da Corte, Luiz Fux, optou por suspender o julgamento para a tomada do voto do Ministro a ser empossado. O Ministro Gilmar Mendes suscitou então questão de ordem, recomendando que fosse seguido o entendimento já consolidado nas referidas APs 470 e 565. O PL vem, portanto, para dar segurança jurídica e evitar indefinições como essa.

A regra de que o empate deve favorecer a defesa já é prevista para o *habeas corpus* e o recurso de *habeas corpus* (art. 41-A, parágrafo único, da Lei 8.038, de 1990). A sociedade pede celeridade na definição dos julgamentos, e julgamos que tal regra é mais condizente com nosso Estado de Direito do que o voto de desempate – seja ele o voto de qualidade, o de minerva ou a espera pela posse de novo Ministro.

A segunda proposta, que já consta do Código de Processo Penal, prescreve que os juízes e tribunais têm competência para expedir de ofício ordem de *habeas corpus*, quando no curso do processo verificarem que alguém sofre ou está na iminência de sofrer coação ilegal (art. 654, § 2º). Trata-se do chamado “*habeas corpus* incidental”, pois concedido em casos de processo judicial em curso e em que o tribunal tenha competência para julgar.

Na prática forense, a ordem de *habeas corpus* tem sido concedida de ofício ainda que a ação ou o recurso em que inicialmente veiculado o pedido de cessação da coação ilegal não tenham sido conhecidos. Essa prática chegou a ser questionada pelo Ministério Público e, por isso, discutida na 1ª Turma do STF, mas sem definição (HC 134.240/MT). Portanto, o PL vem para oferecer segurança jurídica, legificando a matéria.

As Emendas n^{os} 1 a 4 procuram resgatar as normas processuais e regimentais vigentes sobre o tema e vão em sentido oposto ao PL. Nesse caso, não haveria qualquer inovação, apenas reafirmação de previsões regimentais.

Consideramos que as inovações trazidas pelo PL são meritórias e aperfeiçoam nossa legislação. A Emenda nº 5 traz lentidão à celeridade que se demanda do *habeas corpus*, ao demandar informações do MP, a nosso ver desnecessárias, pois são casos de flagrante ilegalidade. Além disso, inclui possibilidades recursais já previstas no CPP e nos regimentos internos dos tribunais. Não identificamos ganho para a proposta original. Por fim, a Emenda nº 6 traz ressalvas que nos parecem óbvias. Claro que não pode o empate na apreciação de embargos de declaração reverter o resultado desfavorável no julgamento original, assim como não tem sentido que o resultado final, definido por causa da regra do empate, sirva como precedente, pois se trata apenas de regra formal para possibilitar o fim do julgamento.

III – VOTO

Em razão de todo o exposto, somos pela aprovação do PL nº 3.453, de 2021, e a rejeição das Emendas nºs 1 a 6.

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relator



Senado Federal
Gabinete do Senador Marcos Rogério

EMENDA Nº - CCJ

(ao PL nº 3.453, de 2021)

Dê-se ao parágrafo único do art. 41-A da Lei 8.038, de 1990, de que trata o art. 2º do PL nº 3.453, de 2021, a seguinte redação:

“**Art. 41-A.**.....

Parágrafo único. Em todos os julgamentos em matéria penal ou processual penal em órgãos colegiados, adotar-se-á as seguintes medidas, em caso de empate:

I – em razão da ausência de algum integrante, suspender-se-á o julgamento para a oportuna tomada do voto de desempate;

II – em razão de impedimento ou suspeição, ou na hipótese de o afastamento referido no inciso I demorar mais de três meses, convocar-se-á o substituto legal, nos termos do regimento interno competente;

III – em caso de habeas corpus ou recurso de habeas corpus, o empate favorece a defesa.” (NR)

Dê-se ao art. 615 do Decreto-Lei nº 3.689, de 3 de outubro de 1941 – Código de Processo Penal, de que trata o art. 3º do Projeto de Lei nº 3.453, de 2021, a seguinte redação:

“**Art. 615.**.....

§ 1º Em todos os julgamentos em matéria penal ou processual penal em órgãos colegiados, havendo empate, se o presidente do colégio recursal, tribunal, câmara, turma ou seção não tiver tomado parte na votação, proferirá o voto de desempate.

§ 2º Se o presidente do colégio recursal, tribunal, câmara, turma ou seção tiver tomado parte na votação, será convocado outro magistrado para proferir voto de desempate, nos termos do Regimento Interno do Tribunal competente.

§ 3º Aplica-se o disposto nos §§ 1º e 2º em caso de ausência de julgador por motivo de suspeição ou impedimento. “ (NR)

JUSTIFICAÇÃO

A presente emenda traz o espírito do que já está previsto em normas regimentais e no Código de Processo Penal. Em ações penais, que não são matérias urgentes, o julgamento, em caso de ausência, deve ser adiado até novo Ministro ser empossado.

Exceção é o *habeas corpus* e o recurso de *habeas corpus*, que devem ser julgados da forma mais célere possível e, portanto, o empate deve favorecer o réu. As normas regimentais e de processo penal dão preferência à obtenção do voto de desempate, à exceção do *habeas corpus*, que aplica a regra de benefício da defesa.

Em suma, diante de um *habeas corpus*, em caso de empate e ausência de Ministro do STJ ou do STF, deve-se favorecer a defesa. Diante de uma ação penal, exige-se definição e o julgamento deve ser suspenso até o novo Ministro tomar posse, ou o até a convocação do substituto legal indicado no regimento competente. Assim foi decidido na recente AP 969, em 2021, e é o que a presente Emenda propõe. O PL traz entendimento superado.

Nos diversos tribunais por todo o País as normas regimentais que tratam de processo penal também dão preferência à obtenção do voto de desempate, à exceção do *habeas corpus*, que aplica a regra de benefício da defesa.

Sendo assim, por meio da presente emenda, pretendemos prever no Código de Processo Penal que, em todos os julgamentos em matéria penal ou processual penal em órgãos colegiado, havendo empate, se o presidente do colégio recursal, tribunal, câmara, turma ou seção não tiver tomado parte na votação, ele proferirá o voto de desempate. Por sua vez, se o presidente tiver tomado parte na votação, será convocado outro magistrado para proferir voto de desempate, nos termos da norma regimental do Tribunal respectivo. Tal entendimento será adotado também em caso de ausência de julgador por motivo de suspeição ou impedimento.

Sala da Comissão,

Senador Marcos Rogério
PL/RO

3



SENADO FEDERAL

PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO Nº 10, DE 2022

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

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



[Página da matéria](#)



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador NELSINHO TRAD

PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO Nº , DE 2022

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

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

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

“**Art. 199.**

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

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

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



SF/22835.79067-50



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador NELSINHO TRAD

JUSTIFICAÇÃO

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

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

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

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



SF/22835.79067-50

LEGISLAÇÃO CITADA

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

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

- art60_par3

- art199



SENADO FEDERAL
Senadora Mara Gabrilli

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

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

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

‘**Art. 199.**

.....

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

JUSTIFICAÇÃO

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

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



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

Sala da Comissão,

Senadora MARA GABRILLI





SENADO FEDERAL
GABINETE DA SENADORA DANIELLA RIBEIRO

PARECER Nº , DE 2023

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

Relatora: Senadora **DANIELLA RIBEIRO**

I – RELATÓRIO

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

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

A referida PEC promove duas alterações principais no texto constitucional:



1. Suprime do texto original do § 4º do art. 199 da Constituição Federal as menções a “pesquisa” e “tratamento”, fazendo com que esse dispositivo passe a tratar somente de transplante, no que refere às condições e requisitos para a remoção de órgãos, tecidos e substâncias humanas, que serão estabelecidas por lei.
2. Cria um § 5º, que passa a tratar exclusivamente do plasma humano, sendo que anteriormente a matéria estava disciplinada pelo § 4º. O novo dispositivo determina que a lei disporá sobre condições e requisitos para coleta e processamento dessa substância pelas iniciativas pública e privada, para fins de desenvolvimento de novas tecnologias e de produção de biofármacos destinados a prover o sistema único de saúde.

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

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

II – ANÁLISE

De acordo com o art. 356 do Regimento Interno do Senado Federal (RISF), compete à CCJ emitir parecer sobre propostas de emenda à Constituição. Nesse sentido, a proposição será apreciada nos termos do Ato da Comissão Diretora nº 8, de 2021, que *regulamenta o funcionamento das sessões e reuniões remotas e semipresenciais no Senado Federal e a utilização do Sistema de Deliberação Remota*.

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

Nada obsta a apreciação da matéria no tocante às limitações circunstanciais, uma vez que o Brasil não se encontra na vigência de



intervenção federal, de estado de defesa ou de estado de sítio. Ademais, a proposição não trata de matéria constante de proposta de emenda rejeitada ou havida por prejudicada na atual sessão legislativa, nem ofende as chamadas cláusulas pétreas.

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

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

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

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

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

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

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



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

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

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

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

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

Por conseguinte, considerando as dificuldades históricas para o pleno aproveitamento do plasma, entendemos adequado propor a criação de um novo marco regulatório que proporcione melhores condições para a coleta e o processamento de plasma humano pelas iniciativas pública e privada, para que sejam desenvolvidas novas tecnologias e para que,



finalmente, possa ser alcançada a almejada autossuficiência na produção de biofármacos destinados a prover o SUS.

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

Há que se considerar, também, que outros países avançaram bastante na legislação. Na atualidade, nos Estados Unidos da América (EUA), em duas províncias do Canadá, e na Alemanha, Áustria, Hungria e República Checa, os doadores de plasma podem ser remunerados de alguma forma, o que facilita sobremaneira a obtenção desse produto.

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

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

Por fim, quanto à Emenda nº 1 – CCJ, avaliamos pertinente devolver ao texto do § 4º do art. 199 da Constituição Federal a palavra “pesquisa”, cuja supressão pela PEC não se justifica, por não ter correlação com o objetivo da proposição, que é o de possibilitar a atualização das normas relativas à coleta e ao processamento de plasma sanguíneo humano. Portanto, ela será acatada parcialmente, na forma do substitutivo aqui apresentado.

Além disso, consideramos necessário promover alguns ajustes no texto da PEC, com o objetivo de torná-lo mais claro, evitando que dê margem a interpretações equivocadas: 1) permissão explícita de que haja coleta remunerada de plasma, ou seja, possibilidade de pagamento ao doador; 2) autorização de comercialização do plasma humano para fins de uso laboratorial, desenvolvimento de novas tecnologias, produção nacional e internacional de medicamentos hemoderivados e outros.



Para tanto, apresentamos um substitutivo.

III – VOTO

Do exposto, votamos pela **constitucionalidade, juridicidade e regimentalidade** da Proposta de Emenda à Constituição nº 10, de 2022, e, no mérito, pela sua **aprovação**, com o **acatamento parcial** da Emenda nº 1 - CCJ, na forma do seguinte substitutivo:

EMENDA Nº – CCJ (SUBSTITUTIVO)

PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO Nº 10, DE 2022

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

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

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

“**Art. 199.**

.....

§ 4º A lei disporá sobre as condições e os requisitos que facilitem a remoção de órgãos, tecidos e substâncias humanas para fins de pesquisa e transplante, bem como coleta, processamento e transfusão de sangue e seus derivados para fins de tratamento, sendo vedado todo tipo de comercialização, com exceção ao disposto no § 5º.

§ 5º É permitida a coleta remunerada do plasma humano, assim como a comercialização, para fins de uso laboratorial, desenvolvimento de novas tecnologias, produção nacional e internacional de medicamentos hemoderivados e outros, destinados a prover preferencialmente o sistema único de saúde, tanto pela



iniciativa pública como pela privada, cabendo à lei dispor sobre suas condições.” (NR)

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

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relatora



4

PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO Nº , DE 2020

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

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

Art. 1º A Constituição Federal passa a vigorar com as seguintes modificações:

“**Art. 93.**

XVI – formulado pedido de vista, esta deve ser concedida coletivamente a todos os membros do colegiado, pelo prazo estabelecido na lei processual, não superior a seis meses, assegurada uma única nova concessão de vista pelo prazo de até três meses no curso dos julgamentos em que houver divergência entre os votos já proferidos.

Parágrafo único. Em caso de não conclusão do julgamento no prazo do inciso XVI:

I - o processo será incluído automaticamente em pauta, sobrestando o julgamento do colegiado sobre todos os demais da mesma natureza, salvo por motivo justificado, assim reconhecido por dois terços de seus membros;

II – serão sobrestados todos os julgamentos do colegiado após um ano da expiração do prazo do inciso XVI do *caput*.” (NR)

“**Art. 97.**

§ 1º O disposto no *caput* aplica-se igualmente às cautelares ou outras decisões de qualquer natureza, sendo vedada a concessão de decisão monocrática, que suspenda:

I - a eficácia de lei ou ato normativo com efeitos *erga omnes*, com ou sem redução de texto, sob pena de nulidade;



II – ato do Presidente da República, do Presidente do Senado Federal, do Presidente da Câmara dos Deputados ou do Presidente do Congresso Nacional.

§ 2º Formulado, durante período de recesso, pedido de cautelar ou de qualquer outra decisão cujo atendimento implique, com ou sem redução de texto, a suspensão da eficácia de lei ou ato normativo nos termos do § 1º, o Presidente do Tribunal, no caso de grave urgência ou perigo de dano irreparável, poderá decidir monocraticamente, devendo o Tribunal decidir sobre essa decisão no prazo de 30 dias corridos após o reinício dos trabalhos judiciais, sob pena de perda de eficácia da decisão concedida.” (NR)

“Art. 102.

I -

p) o pedido de medida cautelar nas ações diretas de inconstitucionalidade, ações declaratórias de constitucionalidade, arguições de descumprimento de preceito fundamental ou nas ações diretas de inconstitucionalidade por omissão, observado o disposto nos §§ 1º e 2º do art. 97;

§ 4º Deferido o pedido de cautelar em ação direta de inconstitucionalidade, ação declaratória de constitucionalidade, arguição de descumprimento de preceito fundamental ou ação direta de inconstitucionalidade por omissão, o respectivo mérito deve ser apreciado em até seis meses.

§ 5º Não concluído o julgamento no prazo de que trata o § 4º, o processo deve ser automaticamente incluído na pauta do Plenário, com preferência sobre todos os demais, respeitada a ordem cronológica para apreciação, caso exista mais de um processo com prazo vencido, sob pena de perda de eficácia da decisão cautelar.

§ 6º Somente na forma dos §§ 1º e 2º do art. 97 pode ser proferida decisão em processo em andamento no Supremo Tribunal Federal que, alternativamente:

I – suspenda a tramitação de proposição legislativa que viole as normas constitucionais do devido processo legislativo; ou

II – em caráter geral:

a) afete políticas públicas; ou

b) crie despesas para qualquer Poder, inclusive as decorrentes de concessão de aumentos ou extensão de vantagens ou pagamentos de qualquer natureza.



SF/20924.08502-88

§ 7º Às decisões de que trata o § 6º aplica-se o disposto nos §§ 4º e 5º”. (NR)

“Art. 125.

§ 2º Cabe aos Estados a instituição de representação de inconstitucionalidade de leis ou atos normativos estaduais ou municipais em face da Constituição Estadual, vedada a atribuição da legitimação para agir a um único órgão, respeitadas, no que cabível, as regras do art. 97 e dos parágrafos do art. 102.

.....” (NR)

Art. 2º Esta Emenda à Constituição entra em vigor após cento e oitenta dias da data de sua publicação, aplicando-se, inclusive, aos pedidos de vista pendentes e às decisões cautelares proferidas nos processos em que ainda não houve julgamento de mérito.

Parágrafo único. No caso de pedidos de vista pendentes ou decisões cautelares proferidas nos processos em que ainda não houve julgamento de mérito, os prazos de inclusão em pauta e julgamento de mérito previstos nesta Emenda à Constituição serão reiniciados na data da sua entrada em vigor nos termos do *caput*.

JUSTIFICAÇÃO

É chegada a hora de rediscutir tema de grande importância para o equilíbrio das instituições no Brasil. Não se pode mais conviver com um modelo em que decisões judiciais individuais e precárias determinem o futuro de questões de grande relevância nacional.

A presente Proposta de Emenda à Constituição (PEC) é inspirada na PEC nº 82, de 2019, que foi – lamentavelmente – rejeitada no ano passado pelo Plenário do Senado. Na Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ), a PEC foi aprimorada e aprovada. As alterações foram devidamente incorporadas no presente texto com ajustes de redação.

No Brasil, são enormes os riscos à separação de Poderes e ao Estado de Direito provocados pelo ativismo irrefletido, pela postura errática,



desconhedora de limites e, sobretudo, pela atuação atentatória ao princípio da colegialidade verificado no Supremo Tribunal Federal (STF).

Não à toa, e com verdadeiro espanto, a academia se debruça, há alguns anos, na observação dos movimentos da Suprema Corte brasileira. Seu diagnóstico não é nada animador. A **supremocracia**, termo cunhado por Oscar Vilhena em 2008 (*Revista Direito GV*, v. 4, n. 2, p. 441-464), para designar o aumento do protagonismo político do STF, dá hoje lugar a novas e maiores preocupações. Se essa perigosa assunção de papéis que deveriam ser desempenhados por outros atores estatais já se revelava, por si só, perigosa, o que não dizer quando tudo isso passa a ser obra individual dos integrantes da Corte, cada qual com sua própria visão de mundo e convicções políticas, muitas vezes extraíndo a força da Constituição aquilo que só mesmo sob tortura o texto poderia dizer. E, o que é pior, a supremocracia converte-se na **ministrocracia** de que falam Diego Arguelhes e Leandro Ribeiro (*Novos Estudos Cebrap*, v. 37, n. 1, 13-32, 2018).

Os números revelados por esses pesquisadores são surpreendentes, ao indicarem o grau a que chegou a prática da substituição, no controle concentrado de constitucionalidade, das decisões cautelares do Plenário pela atuação do relator: no período de 2012 a 2016, foram tomadas 883 decisões cautelares monocráticas, numa média anual de 80 decisões por ministro. Na última década, mais de 90% das decisões liminares em controle concentrado foram monocráticas. E, para agravar ainda a mais o quadro, considerado o período de 2007 a 2016, o tempo médio entre a decisão individual concessiva de liminar em ações de controle concentrado de constitucionalidade e a primeira oportunidade de manifestação do Plenário é de 797 dias. Ou seja, na média, passam-se mais de dois anos até que o relator submeta o processo ao Plenário, após ter concedido a cautelar. Muitas vezes, o tempo decorrido e a perspectiva de que um pronunciamento colegiado contrário à cautelar monocrática gere instabilidade decisória e insegurança jurídica estimulam a criação de um fato consumado. O colegiado composto por maioria que diverge do ponto de vista do relator é por ele emparedado. Não é preciso muito refletir para perceber o absurdo dessa situação, que contrasta com as práticas adotadas em outros países.

Nos principais países europeus objeto de estudo, simplesmente inexistente a possibilidade de concessão de medidas cautelares monocráticas, na jurisdição constitucional, que suspendam a vigência ou eficácia de atos normativos de estatura legal.



O reconhecimento, na jurisdição constitucional, de poderes cautelares para a suspensão da eficácia de leis está longe de constituir algo comum. Já a atribuição de tais poderes de forma individual aos integrantes da corte constitucional é verdadeiro exotismo do Brasil, o qual talvez tenha chegado ao ápice com a suspensão, por decisão de um único Ministro do STF, da eficácia de uma Emenda Constitucional (EC). Trata-se da EC nº 73, de 2013, que criava 4 novos tribunais regionais federais. A liminar foi concedida em 2013, durante o recesso regimental, apenas um dia após ter sido protocolada a ADI nº 5.017. A agilidade que se teve ao proferir-se a decisão cautelar desapareceu com relação à submissão da liminar a referendo do Plenário. Já são passados quase 6 anos sem que o Plenário do STF tenha tido a oportunidade de se pronunciar sobre a cautelar monocrática.

A vigência indefinida de decisões monocráticas é um problema mesmo quando elas são colegiadamente tomadas. Medidas que deveriam ter um caráter de garantia do processo ou do efeito útil de futura decisão final assumem feições de verdadeira antecipação dos efeitos do julgamento de mérito. A perpetuação desses efeitos permite que inúmeras relações jurídicas sejam constituídas sob a vigência da cautelar. O ônus de reverter esse estado de coisas em uma decisão final em sentido diverso da cautelar é tão grande que esta última acaba assumindo ares de decisão definitiva.

Em seu *III Relatório Supremo em Números – o Supremo e o Tempo*, de 2013, a Escola de Direito do Rio de Janeiro da Fundação Getúlio Vargas, a partir de uma base de dados que abrangia o período desde a promulgação da Constituição de 1988 até 31 de dezembro de 2013, trouxe relevantes informações sobre a duração média de eventos processuais no STF. Especificamente quanto aos pedidos de vista, conquanto tenham eles sido feitos em apenas 2,2% dos processos, somente em 22,6% dos casos o prazo para devolução dos autos foi cumprido. Sua duração média, considerados apenas aqueles em que já havia ocorrido devolução na data da pesquisa, foi de 1.095 dias. Em pedidos formulados no âmbito de ADIs, a vista teve duração média de 1,2 ano. Considerando exclusivamente os casos em que o processo ainda não havia sido devolvido para julgamento em 31 de dezembro de 2013, o prazo médio da vista em ADIs era de 3,7 anos.

Os pedidos de vista não podem servir a propósitos protelatórios das decisões das cortes. A forma como o Poder Judiciário tem aplicado as normas processuais permite o uso estratégico, por membros dos tribunais, do pedido de vista, para impedir a conclusão de julgamentos nos quais integrarão a minoria. Trata-se de um expediente de gravidade ímpar, pois obstaculiza o regular



SF/20924.08502-88

funcionamento do Tribunal no caso concreto em que é utilizado. A extrema permissividade nos pedidos de vista possibilita até mesmo que, conhecedor da posição de outros Ministros sobre uma dada matéria, o seu autor mantenha consigo o processo durante período suficiente a que alterações na composição da corte criem condições para que a sua posição prevaleça. Noutros casos, o adiamento da decisão, dá ensejo a que fatores extraprocessuais liquidem qualquer possibilidade de uma decisão efetiva do colegiado. Com a perda de objeto, não há mais o que a corte decidir. O pedido de vista representa verdadeiro poder de veto sobre a agenda do colegiado, que pode se prestar a finalidades alheias àquela que motivaram a sua instituição. Políticos podem adotar comportamentos estratégicos. Nos processos judiciais, as partes também o podem. Juiz não é parte. Manipular a pauta de julgamentos com motivações inconfessáveis é algo que deveria ser severamente punido. Deveria mesmo constituir crime de responsabilidade do magistrado.

Esse diagnóstico – que não se aplica apenas ao STF, mas também à maioria dos tribunais brasileiros, especialmente em relação aos pedidos de vista – nos dá a certeza de que alguma medida precisa ser adotada, com urgência, para coibir as distorções identificadas. Alterações na legislação infraconstitucional podem não ser mais capazes de solucionar o problema. Ademais, é imprescindível estabelecer sanções para a inobservância dos prazos processuais e da colegialidade nos julgamentos. Tribunais existem para que as decisões sejam tomadas coletivamente e não para que os seus integrantes se isolem em ilhas decisórias, cada qual fazendo as vezes do órgão colegiado para impor, de forma individual, sem debate, sem justificação intersubjetiva, suas próprias posições.

Entende-se que a proposição não atenta contra qualquer cláusula pétrea. Ela trata de normas processuais, que não se sujeitam à reserva de iniciativa, não se podendo então falar em ofensa ao princípio da separação de Poderes. A própria Constituição determina que, na elaboração de seus regimentos, os tribunais observem as normas de processo (art. 96, I, *a*). Se a lei processual deve ser observada, com maior razão ainda o deve ser a própria Carta Magna. De resto, no julgamento da medida cautelar na ADI nº 5.296 (DJ de 11.11.2016), o STF concluiu que as regras de reserva de iniciativa não se impõem ao poder constituinte derivado.

Ao dispor que decisões cautelares suspensivas da eficácia de lei só possam ser adotadas pelo plenário dos tribunais incumbidos do controle concentrado de constitucionalidade (STF e tribunais de justiça dos Estados), a proposição, além de explicitar algo que já era extraível do art. 97 da Carta



SF/20924.08502-88

Magna, presta homenagem ao princípio democrático e à colegialidade, a qual constitui manifestação do princípio do juiz natural.

A imposição de maiores exigências com respeito ao prazo de julgamento de ações de controle de constitucionalidade ou nas quais seja concedida tutela provisória em face de atos ou omissões dos órgãos e autoridades de cúpula do Estado se justifica dada a enorme repercussão das decisões do Poder Judiciário em sede de controle concentrado, bem como as agudas implicações que as liminares podem ter sobre o funcionamento dos outros Poderes estatais ou sobre as políticas públicas.

Recentemente, presenciamos novas decisões monocráticas do STF em diversos tipos de processo que efetivamente criaram grande insegurança jurídica, por suspenderem atos de outros Poderes, sendo posteriormente objeto de controvérsia dentro do próprio Tribunal.

Em caso recente e emblemático, houve decisão cautelar monocrática na ADI nº 6.363 (DJ 06/04/2020), em que se deu interpretação conforme ao art. 11, § 4º, da Medida Provisória nº 932, de 2020, que instituiu o *Programa Emergencial de Manutenção do Emprego e da Renda*, para fixar que o sindicato da categoria deveria se manifestar previamente à entrada em vigor do acordo para redução da jornada ou suspensão de contrato de trabalho durante a presente crise do coronavírus. Durante mais de dez dias, viveu-se verdadeiro caos trabalhista no Brasil: diversos acordos individuais foram firmados, sem saber-se se seriam válidos ou não, em face da decisão monocrática do STF. Em sessão de 17 de abril de 2020, a decisão foi cassada pelo Pleno, tendo em vista a situação absolutamente excepcional vivenciada e que exige medidas céleres de negociação entre empregadores e empregados, sem prejuízo da função fiscalizatória dos sindicatos.

Outro exemplo recente foi a decisão monocrática que suspendeu a eficácia de Decreto de 27 de abril de 2020, do Presidente da República, que nomeava um novo Diretor-Geral da Polícia Federal (Mandado de Segurança nº 37.097). Uma decisão de um único Ministro do STF, na prática, suspendeu os efeitos de um ato do Presidente da República, sem ter havido a possibilidade de que os demais Ministros se manifestassem a respeito.

Destaca-se que no próprio STF surgiu proposta de emenda do Regimento Interno do STF, para determinar que somente o Plenário tenha competência para conhecer de pedido de tutela de urgência em face de atos do Poder Executivo ou do Poder Legislativo. Nesse sentido, foi acrescentada



SF/20924.08502-88

disposição no inciso II do parágrafo único do art. 97 da Constituição, de modo a proibir-se, fora dos períodos de recesso, as medidas cautelares monocráticas contra atos dos Presidentes dos Poderes.

A proposta tem o cuidado de prever que as novas regras entrem em vigor em cento e oitenta dias. No caso de pedidos de vista ou decisões cautelares pendentes, esse prazo será integralmente contado a partir da entrada em vigor da futura Emenda Constitucional.

É chegada a hora de enfrentar com coragem esse importante tema e, em decorrência dos recentes e relevantes eventos ocorridos no Brasil, aprovar a presente PEC significa o aperfeiçoamento das relações entre os Poderes com inegáveis ganhos de harmonia institucional e segurança jurídica.

Sala das Sessões,

Senador ORIOVISTO GUIMARÃES



LEGISLAÇÃO CITADA

CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988

Art. 93. Lei complementar, de iniciativa do Supremo Tribunal Federal, disporá sobre o Estatuto da Magistratura, observados os seguintes princípios:

.....
XV a distribuição de processos será imediata, em todos os graus de jurisdição.

Art. 97. Somente pelo voto da maioria absoluta de seus membros ou dos membros do respectivo órgão especial poderão os tribunais declarar a inconstitucionalidade de lei ou ato normativo do Poder Público.

Art. 102. Compete ao Supremo Tribunal Federal, precipuamente, a guarda da Constituição, cabendo-lhe:

I - processar e julgar, originariamente:

a) a ação direta de inconstitucionalidade de lei ou ato normativo federal ou estadual e a ação declaratória de constitucionalidade de lei ou ato normativo federal;

.....
.....

§ 3º No recurso extraordinário o recorrente deverá demonstrar a repercussão geral das questões constitucionais discutidas no caso, nos termos da lei, a fim de que o Tribunal examine a admissão do recurso, somente podendo recusá-lo pela manifestação de dois terços de seus membros.

Art. 125. Os Estados organizarão sua Justiça, observados os princípios estabelecidos nesta Constituição.

.....

§ 2º Cabe aos Estados a instituição de representação de inconstitucionalidade de leis ou atos normativos estaduais ou municipais em face da Constituição Estadual, vedada a atribuição da legitimação para agir a um único órgão.

.....



SF/20924.08502-88



SENADO FEDERAL

PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO

Nº 8, DE 2021

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

AUTORIA: Senador Oriovisto Guimarães (PODEMOS/PR) (1º signatário), Senadora Eliziane Gama (CIDADANIA/MA), Senador Alessandro Vieira (CIDADANIA/SE), Senador Alvaro Dias (PODEMOS/PR), Senadora Mara Gabrilli (PSDB/SP), Senadora Simone Tebet (MDB/MS), Senadora Soraya Thronicke (PSL/MS), Senador Carlos Viana (PSD/MG), Senador Eduardo Girão (PODEMOS/CE), Senador Eduardo Gomes (MDB/TO), Senador Elmano Férrer (PODEMOS/PI), Senador Esperidião Amin (PP/SC), Senador Flávio Arns (REDE/PR), Senador Jorge Kajuru (CIDADANIA/GO), Senador Jorginho Mello (PL/SC), Senador Lasier Martins (PODEMOS/RS), Senador Lucas Barreto (PSD/AP), Senador Luis Carlos Heinze (PP/RS), Senador Marcio Bittar (MDB/AC), Senador Marcos do Val (PODEMOS/ES), Senador Marcos Rogério (DEM/RO), Senador Nelsinho Trad (PSD/MS), Senador Omar Aziz (PSD/AM), Senador Otto Alencar (PSD/BA), Senador Plínio Valério (PSDB/AM), Senador Reguffe (PODEMOS/DF), Senador Roberto Rocha (PSDB/MA), Senador Romário (PODEMOS/RJ), Senador Styvenson Valentim (PODEMOS/RN), Senador Tasso Jereissati (PSDB/CE), Senador Weverton (PDT/MA), Senador Zequinha Marinho (PSC/PA)



[Página da matéria](#)

LEGISLAÇÃO CITADA

- Constituição de 1988 - CON-1988-10-05 - 1988/88
<https://www.lexml.gov.br/urn/urn:lex:br:federal:constituicao:1988;1988>
 - parágrafo 3º do artigo 60
 - inciso II do parágrafo único do artigo 97
- Medida Provisória nº 932 de 31/03/2020 - MPV-932-2020-03-31 - 932/20
<https://www.lexml.gov.br/urn/urn:lex:br:federal:medida.provisoria:2020;932>
 - parágrafo 4º do artigo 11
- urn:lex:br:senado.federal:regimento.interno:1970;1970
<https://www.lexml.gov.br/urn/urn:lex:br:senado.federal:regimento.interno:1970;1970>



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador **ESPERIDIÃO AMIN**

PARECER Nº , DE 2023

Da COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E CIDADANIA, sobre a PEC nº 8, de 2021, do Senador Oriovisto Guimarães e outros, que *altera a Constituição Federal para dispor sobre os pedidos de vista, declaração de inconstitucionalidade e concessão de medidas cautelares nos tribunais.*

Relator: Senador **ESPERIDIÃO AMIN**

I – RELATÓRIO

Vem à análise deste Colegiado, para os fins do art. 356 do Regimento Interno do Senado Federal (RISF), a Proposta de Emenda à Constituição (PEC) nº 8, de 2021, cujo primeiro signatário é o Senador Oriovisto Guimarães.

A proposição resgata, em suma, a versão final da PEC nº 82, de 2019, que tramitou neste Senado Federal e, tendo recebido parecer favorável desta Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ), foi emendada e apreciada em Plenário. Naquela ocasião, lamentavelmente, a PEC – colocada em votação de forma peculiar, com quórum baixíssimo, de apenas 55 Senadores – terminou recebendo 38 votos “sim”, apenas 15 “não” (além de uma abstenção e do Presidente), sendo então considerada rejeitada e, por conseguinte, arquivada.



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador **ESPERIDIÃO AMIN**

Na sessão legislativa seguinte, o Senador Oriovisto Guimarães apresentou nova PEC, com o mesmo conteúdo, como dissemos, da última e mais madura versão da PEC nº 82, de 2019, para suscitar novo debate da questão. Esta proposição dispõem, em resumo, que:

a) os pedidos de vista nos processos em tribunais devem ser coletivos, limitados a seis meses e, em caso de excepcional renovação, a três meses, sob pena de inclusão automática do processo em pauta, com preferência sobre os demais (nova redação sugerida para o art. 93 da Constituição Federal – CF);

b) é vedada a concessão de decisão monocrática que suspenda a eficácia de lei ou ato normativo com efeitos *erga omnes* (gerais), ou ato de Chefe de Poder, admitindo-se excepcionalmente a cautelar monocrática quando houver urgência e risco de dano irreparável durante o recesso, devendo o tribunal apreciar a questão em até trinta dias após o retorno dos trabalhos judiciais (nova redação proposta para o art. 97 da CF);

c) se deferida cautelar em ações de controle abstrato de constitucionalidade, o mérito da ação deve ser julgado em até seis meses, sob pena de inclusão em pauta com preferência sobre os demais processos, submetendo-se à restrição às decisões monocráticas os julgados que interfiram em políticas públicas com efeitos gerais, suspendam a tramitação de proposição legislativa ou criem despesas para outros Poderes (nova redação proposta para o art. 102 da CF).

Estabelece-se ainda a aplicação das mesmas normas no âmbito do controle de constitucionalidade estadual (CF, art. 125), sendo certo que as regras da PEC, inclusive seus prazos, serão aplicáveis apenas após cento e oitenta dias de *vacatio legis* (art. 2º da PEC).

No prazo regimental, não foram oferecidas emendas.



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador **ESPERIDIÃO AMIN**

II – ANÁLISE

Cabe à CCJ manifestar-se sobre a admissibilidade (constitucionalidade formal e material, regimentalidade, juridicidade e técnica legislativa), assim como sobre o mérito da PEC, nos termos do citado art. 356 do RISF.

Por motivos de celeridade processual, relembro as senhoras Senadoras e os senhores Senadores que este mesmo colegiado, na legislatura passada, aprovou o Parecer nº 62, de 2019, do qual tive a honra de ser relator, e que considerou **constitucional, regimental, jurídica, de boa técnica legislativa** e quanto ao mérito **positiva** a PEC nº 82, de 2019, ora retomada em sua redação mais amadurecida (isto é, incorporando-se as Emendas nºs 1 a 5-CCJ e 6 a 9-PLEN).

Em complementação, registro que a PEC é **constitucional**, do ponto de vista **formal**, uma vez que apresentada por 32 Senadores, patamar que atende ao requisito do inciso I do art. 60 da CF. Não incide a limitação circunstancial do § 1º do mesmo artigo, assim como a PEC não se amolda a óbice do § 5º do art. 60, uma vez que sua rejeição – por razões circunstanciais, repita-se, ocorreu em sessão legislativa anterior àquela em que a nova Proposta foi apresentada.

Quanto à constitucionalidade **material**, a PEC nº 8, de 2021, obviamente não tende a abolir a separação de poderes, cláusula pétrea explícita nos termos do inciso III do § 4º do art. 60 da CF. Não se está impedindo que os membros dos tribunais exerçam sua prerrogativa de pedir vistas: apenas se traz um regramento e uma racionalização do exercício desse instituto. Da mesma forma, não se está proibindo *tout court* as cautelares monocráticas, antes se traz um regime que compatibiliza a celeridade da prestação jurisdicional com a garantia da colegialidade dos tribunais, a segurança jurídica e a própria separação de poderes. Aliás, algumas das alterações previstas na PEC constam inclusive do Regimento Interno do Supremo Tribunal Federal (STF) e estão agora sendo positivadas e constitucionalizadas.



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador **ESPERIDIÃO AMIN**

Em relação à **regimentalidade**, a PEC tem obedecido fielmente o disposto nos arts. 354 e seguintes do RISF, assim como, quanto à **juridicidade**, seu conteúdo inova o ordenamento jurídico e é dotado de coercitividade. Quanto à **técnica legislativa**, a PEC coaduna-se ao disposto na Lei Complementar nº 95, de 26 de fevereiro de 1998 (Lei Brasileira de Legislação Formal), inclusive incorporando os melhoramentos redacionais aprovados nesta CCJ em relação à PEC nº 82, de 2019.

No que diz respeito ao mérito, é inegável que a PEC aperfeiçoa o sistema de processo constitucional brasileiro, conforme reconhecido por juristas dos mais variados campos do espectro ideológico.

Diego Werneck e Leandro Molhano, por exemplo, alertam que os excessivos poderes monocráticos e de ilimitados pedidos de vista de Ministros do STF frequentemente convertem esses magistrados em atores capazes de influenciar a arena política. O “monocratismo” chega ao exagero de gerar mesmo uma “jurisprudência pessoal” de cada Ministro (**O Supremo Individual: mecanismos de atuação direta dos Ministros sobre o processo político**. In: Direito, Estado e Sociedade, v.46, 2015).

Estudos empíricos confirmam que, infelizmente, a decisão monocrática deixou de ser a exceção para se tornar presente na quase totalidade dos julgados do STF. Nesse sentido, Ivar Alberto Martins Hartmann e Livia da Silva Ferreira alertam que:

“Desde 2000, portanto, as decisões monocráticas de mérito são a regra no controle difuso. Nos últimos anos, porém, a prática de decidir monocraticamente tem contaminado também, e cada vez mais, o controle abstrato de constitucionalidade – isto é, os processos nos quais o tribunal enfrenta, diretamente e sem análise de um caso concreto, uma questão constitucional.

(...) No mérito e nas liminares, há crescente delegação de poder decisório individual para os ministros. As explicações para essa monocratização da jurisdição constitucional ainda não estão claras. Mas, se esperamos que o Supremo decida – como corte constitucional – questões constitucionais trazidas pela sociedade, essa delegação precisa ser problematizada. O volume de recursos



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador **ESPERIDIÃO AMIN**

parece ter tornado a monocratização do controle concreto um fato consumado; quanto tempo até que percamos a sensibilidade para esse mesmo problema no caso do controle abstrato?” (**Ao Relator, Tudo: o impacto do aumento do poder do ministro relator no Supremo.** In: R. Opin. Jur., Fortaleza, ano 13, n. 17, p.268-283, jan./dez. 2015, pp. 275-7).

Pesquisas ainda mais recentes – e que captam o agravamento do problema em tempos recentes – confirmam esse diagnóstico preocupante. Em artigo publicado em 2020, Carolina Berri e Hellen Fernandes advertem:

“entre 2007 e 2016 a duração de uma decisão monocrática (liminar) era de 1.278 dias, isto é, a decisão perdurava por aproximadamente três anos e meio até a apreciação pelo plenário. Logo, em vários momentos importantes –praticamente o período de uma legislatura presidencial –o cenário nacional, em boa medida, foi moldado e julgado de forma individual, segundo a cognição sumária de um ministro.

(...) Sob essa perspectiva, o que se percebe é que o elevado número de decisões monocráticas acaba por macular o propósito do Supremo Tribunal Federal: a maturação e discussão de questões relevantes para a sociedade por meio da colegialidade das decisões.

(...) Sem diálogo, discussão e debate na esmagadora maioria de suas decisões, tem-se instaurado 11 Supremos Poderes Individuais Federais, deixando de se discutir as questões fundamentais pelos ministros em conjunto, como deve se esperar de uma Corte, ainda mais Corte Constitucional, os quais atualmente conduzem seu maior papel de forma eremítica e isolada, tanto em decisões de cunho formalista quanto meritórias.

Com o prejuízo claro ao diálogo interno –entre os ministros do STF –, nem pode se pensar em diálogos institucionais com os demais poderes, muito menos com a sociedade, o que novamente retoma a ilegitimidade democrática da configuração atual da Suprema Corte, desnaturando o estado Democrático de Direito. É preciso ter em mente que a atividade jurisdicional deve estabilizar as expectativas, trazendo a previsibilidade e a segurança jurídica aos jurisdicionados, no intuito de buscar a proteção dos direitos constitucionalmente garantidos, uma vez ser essa a razão maior de ser do Supremo Tribunal Federal, o que lamentavelmente fora esquecido pelas 11



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador **ESPERIDIÃO AMIN**

ilhas do arquipélago.” **(O agigantamento do poder das 11 ilhas da suprema corte nas decisões monocráticas. In: Revista Eletrônica Direito e Política, Itajaí, v.15, n.1, 1º quadrimestre de 2020, pp. 240-45).**

Essa preocupação, a propósito, nem é nova nem tem natureza político ideológica. Tanto assim que, em 2017, o Deputado Federal Rubens Pereira Júnior (hoje filiado ao PT e à época membro do Pcdob) já apresentara o Projeto de Lei (PL) nº 7.104, justamente para vedar a concessão de liminares monocráticas em ações de controle abstrato de constitucionalidade. Interessante notar, aliás, que para muitos autores sequer haveria autorização constitucional para liminares monocráticas em demandas como a Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI), no que a presente PEC estaria apenas regrando melhor a questão, ao explicitar essa regra. Esse entendimento é adotado, entre outros, por Miguel Gualano de Godoy, *in verbis*:

“A Constituição, aliás, foi expressa ao estabelecer que apenas a maioria absoluta dos ministros pode declarar a inconstitucionalidade de uma lei ou norma (art. 97, CRFB/88) e que compete ao Supremo Tribunal Federal (órgão colegiado) processar e julgar o pedido de medida cautelar nas ações diretas de inconstitucionalidade (art. 102, I, p, CRFB/88). A Constituição não autoriza medida cautelar monocrática em ADI, portanto.” **(O Supremo contra o processo constitucional: decisões monocráticas, transação da constitucionalidade e o silêncio do Plenário. In: Revista Direito e Práxis. 12 (2), abril/junho.2021).**

O mesmo autor alerta, inclusive, para o singelo e curioso caso da Emenda Constitucional nº 73, de 2016:

“A EC 73 foi fruto da aprovação da PEC 544, que tramitou por mais de 10 anos no Congresso Nacional e quando de sua aprovação teve votações majoritárias significativas.

(...) uma associação que congrega parte dos procuradores federais do Brasil propôs, em 17 de julho de 2013, uma ADI contra a EC 73. (...) Como a Ação Direta foi ajuizada durante o recesso do mês de julho, no entanto, a análise do pedido liminar ficou a cargo do Presidente do STF (art. 10, *caput*, Lei 9.868/99; art. 13, VIII,



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador **ESPERIDIÃO AMIN**

RISTF). Assim, o então presidente do Supremo, ministro Joaquim Barbosa, deferiu no dia 18 de julho de 2013 o pedido e concedeu medida cautelar, sujeita ao referendo do Plenário, para suspender os efeitos da EC 73 e, conseqüentemente, sustou a criação dos novos TRFs.

Desde 18 de julho de 2013 até hoje temos então uma Emenda Constitucional aprovada em dois turnos de votação por maioria absoluta tanto na Câmara quanto no Senado, promulgada pelo Congresso Nacional, mas suspensa pela decisão cautelar monocrática de um único ministro do STF. Decisão cautelar monocrática jamais levada ao referendo do Plenário do Supremo.

Se a atuação monocrática de ministros é a marca do STF nos últimos anos, o Plenário mudo parece ser a outra face do que Diego Werneck Arguelhes e Leandro Molhano Ribeiro chamaram de ‘ministrocracia’” (idem, ibidem, sem grifos no original).

O próprio Ministro Luiz Fux, quando presidiu a Corte vivenciou essa problemática e defendeu sua resolução:

“O Supremo do futuro é um Supremo que sobreviverá sempre realizando apenas sessões plenárias. Será uma Corte em que a sua voz será unívoca. (...) Em breve, nós 'desmonocratizaremos' o Supremo Tribunal Federal para que as suas decisões sejam sempre colegiadas em uma voz uníssona daquilo que a Corte entende sobre as razões e os valores constitucionais” (Entrevista à Revista Consultor Jurídico, 16.10.2020).

Isso se faz necessário e urgente porque, ainda uma vez mais citando Miguel Godoy,

“Esse modo de ser dos ministros e de existência do STF corrói sua autoridade e legitimidade do Supremo, fragiliza a Constituição e coloca em risco a própria democracia. Essas afirmações, apesar de fortes, não são exageradas. Os três casos aqui analisados (medidas cautelares monocráticas em ADI; conciliação em ADI e o silêncio do Plenário) colocam em evidência esse cenário, que não pode ser naturalizado. E por isso, em soma às pesquisas sobre o STF, é preciso



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador **ESPERIDIÃO AMIN**

mostrar as violações normativas e o que essas violações desvelam sobre os ministros do Supremo, o Plenário e próprio STF.

A ministrocracia, o judicial review individual, o Supremo como tribunal de solistas colocam abaixo as qualidades e benefícios de um órgão colegiado e que deve(ria) deliberar – trocar razões, desafiar argumentos, construir consensos. Esse modo de atuar viola as normas do processo constitucional, desnatura o STF ao violar a colegialidade e a regra da maioria que deveria o reger e, por fim, socava a própria democracia que deveria proteger.

(...) Já temos 11 ilhas, 11 estados soberanos, 11 solistas, 11 votos. Não podemos ter 11 processos. Mudar é possível. E necessário.”

Em relação especificamente aos pedidos de vista, a necessidade de sua limitação foi tanta que motivou o próprio STF a alterar seu Regimento Interno, já sob a presidência da Ministra Rosa Weber, adotando sistemática bastante semelhante à que a PEC agora busca constitucionalizar – e que teve apoio de notáveis especialistas, como o Virgílio Afonso da Silva, professor titular de Direito Constitucional da Universidade de São Paulo. Com efeito, a partir da Emenda Regimental nº 58, de 2022, os pedidos de vista devem ser devolvidos em até 90 dias, sob pena de inclusão automática do processo em pauta. Em sentido semelhante, a Emenda Regimental nº 54, de 2020, já positivara a regra que impõe “a necessidade de submeter ao referendo do Plenário decisões monocráticas sobre pedidos de tutela de urgência contra atos dos presidentes da República, da Câmara dos Deputados, do Senado Federal e do próprio Tribunal” (ABBOUD, Georges; MENDES, Gilmar Ferreira. **Da monocratização à deferência ao Plenário: um ensaio sobre os critérios para a concessão de medidas liminares no controle abstrato de constitucionalidade.** *In*: Revista de Processo, vol. 312, fev. 2021). Mais à frente, inclusive, concluem os autores que:

“a deferência ao Plenário e uma percepção clara quanto à necessidade de critérios objetivos para que liminares possam ser concedidas monocraticamente mostram-se exercícios de humildade, a serem realizados individualmente por Ministro [pois] a legitimidade outorgada pela Carta de 1988 para a interferência nos demais poderes, quando imperativo à preservação da ordem

Brasília:

Senado Federal – Anexo II – Ala Senador Nilo Coelho –
Gabinete 2
70165-900 – Brasília – DF
Telefone: (61)3303-6446

Florianópolis:

Rua Álvaro de Carvalho, 267 – 10º Andar Ed. Mapil – Cent
88010-040 – Florianópolis – SC
Telefone: (48)3222-4100

E-mail: sen.esperidioamin@senado.leg.br



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador **ESPERIDIÃO AMIN**

constitucional, foi conferida ao Tribunal, e não aos Ministros individualmente considerados.” (idem, ibidem).

Diante de todos esses posicionamentos e estudos empíricos – aqui citados apenas a título exemplificativo, para não cansar os membros desta Comissão –, verifica-se o inquestionável mérito que a PEC nº 8, de 2021, possui, ao tentar solucionar diversos e graves problemas do processo constitucional brasileiro e, por que não dizer, do próprio relacionamento entre os Poderes do Estado.

III – VOTO

Ante o exposto, votamos pela **constitucionalidade formal e material, juridicidade, regimentalidade e boa técnica legislativa** da PEC nº 8, de 2021; e, no mérito, por sua **aprovação**.

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relator

5



SENADO FEDERAL

PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO Nº 31, DE 2023

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

AUTORIA: Senador Astronauta Marcos Pontes (PL/SP) (1º signatário), Senador Eduardo Girão (NOVO/CE), Senadora Tereza Cristina (PP/MS), Senador Alan Rick (UNIÃO/AC), Senador Hamilton Mourão (REPUBLICANOS/RS), Senador Nelsinho Trad (PSD/MS), Senador Plínio Valério (PSDB/AM), Senador Angelo Coronel (PSD/BA), Senador Ciro Nogueira (PP/PI), Senador Lucas Barreto (PSD/AP), Senador Jorge Seif (PL/SC), Senador Esperidião Amin (PP/SC), Senador Dr. Hiran (PP/RR), Senador Efraim Filho (UNIÃO/PB), Senador Confúcio Moura (MDB/RO), Senador Luis Carlos Heinze (PP/RS), Senadora Mara Gabrilli (PSD/SP), Senadora Professora Dorinha Seabra (UNIÃO/TO), Senador Marcos Rogério (PL/RO), Senador Romário (PL/RJ), Senador Flávio Arns (PSB/PR), Senador Rodrigo Cunha (PODEMOS/AL), Senador Omar Aziz (PSD/AM), Senadora Damares Alves (REPUBLICANOS/DF), Senador Marcio Bittar (UNIÃO/AC), Senador Magno Malta (PL/ES), Senador Carlos Portinho (PL/RJ), Senador Paulo Paim (PT/RS), Senador Izalci Lucas (PSDB/DF), Senador Carlos Viana (PODEMOS/MG), Senador Davi Alcolumbre (UNIÃO/AP), Senador Fabiano Contarato (PT/ES)



[Página da matéria](#)

PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO Nº , DE 2023

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

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

Art. 1º O art. 218 da Constituição Federal passa a vigorar acrescido do seguinte §8º:

“**Art. 218.**

.....
§ 8º A União aumentará, anualmente, sua aplicação em ciência, tecnologia e inovação, de maneira que, a partir de 2033, o montante aplicado nunca seja inferior a 2,5% (dois inteiros e cinco décimos por cento) do produto interno bruto apurado no exercício anterior.” (NR)

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

JUSTIFICAÇÃO

Conforme divulgado pela Agência Senado, há uma estimativa de que hoje o Brasil investe em ciência e tecnologia cerca de 1% do Produto Interno Bruto (PIB) ou até menos que isso.

Dados do Banco Mundial e do próprio Ministério de Ciência e Tecnologia mostram que o Brasil tem investido 1,2% do PIB em pesquisa e desenvolvimento. Essa é uma trajetória oposta a de nações como Israel e



Coreia do Sul, que hoje investem mais de 4% do PIB nessa área, e de China, Alemanha e Austrália, que também tem priorizado mais essas áreas, com investimentos superiores a 2% do PIB.

Investir em pesquisa promove novas tecnologias que melhoram a produtividade do país, variável chave para se conseguir incrementos no crescimento econômico. Por esse motivo é que conclamamos nossos Pares a apoiar a presente alteração na Constituição Federal, que estabelece o aumento gradual dos investimentos em ciência, tecnologia e inovação até atingir, no mínimo, 2,5% do PIB em 2033.

Sala das Sessões,

Senador ASTRONAUTA MARCOS
PONTES



fb2023-04187

Assinado eletronicamente por Sen. Astronauta Marcos Pontes e outros

Para verificar as assinaturas, acesse <https://legis.senado.gov.br/autenticadoc-legis/1814840803>

LEGISLAÇÃO CITADA

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

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

- art60_par3

- art218



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador **ESPERIDIÃO AMIN**

PARECER Nº , DE 2023

Da COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E CIDADANIA, sobre a Proposta de Emenda à Constituição nº 31, de 2023, cujo primeiro signatário é o Senador Astronauta Marcos Pontes, *que acrescenta § 8º ao art. 218 da Constituição Federal, estabelecendo o incremento gradual do montante aplicado em ciência, tecnologia e inovação até, no mínimo, 2,5% do produto interno bruto.*

Relator: Senador **ESPERIDIÃO AMIN**

I – RELATÓRIO

Vem a esta Comissão, para análise, nos termos do art. 356 do Regimento do Interno do Senado Federal (RISF), a Proposta de Emenda à Constituição (PEC) nº 31, de 2023, cujo primeiro signatário é o Senador Astronauta Marcos Pontes.

A Proposta de Emenda à Constituição nº 31, de 2023, busca inserir o § 8º ao art. 218 da Constituição Federal, estabelecendo o incremento gradual do montante aplicado em ciência, tecnologia e inovação até, no mínimo, 2,5% do produto interno bruto. A redação do novo dispositivo seria a seguinte:

“Art. 218.
.....



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador **ESPERIDIÃO AMIN**

§ 8º A União aumentará, anualmente, sua aplicação em ciência, tecnologia e inovação, de maneira que, a partir de 2033, o montante aplicado nunca seja inferior a 2,5% (dois inteiros e cinco décimos por cento) do produto interno bruto apurado no exercício anterior.” (NR)

A proposta foi encaminhada a esta Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ) para análise quanto à sua constitucionalidade, mérito e juridicidade. Não foram apresentadas emendas até o momento.

II – ANÁLISE

A Proposta de Emenda à Constituição (PEC) sob exame observa a exigência do art. 60, I, da Constituição, quanto à iniciativa, contendo o autógrafa de ao menos 28 (vinte e oito) senadores. Não se identificam óbices relativos à regimentalidade e à juridicidade.

Quanto à juridicidade, a proposta é compatível com a ordem jurídica vigente. A determinação de um incremento gradual nos investimentos em ciência, tecnologia e inovação encontra respaldo na competência legislativa do Congresso Nacional e nas políticas de fomento à pesquisa e desenvolvimento.

Da mesma forma, não existem vícios de constitucionalidade material na proposição em exame. A proposição em análise não conflita com preceitos fundamentais da Constituição Federal, estando dentro dos limites constitucionais estabelecidos. O acréscimo de um novo parágrafo ao art. 218 não viola nenhum princípio ou dispositivo da Constituição. Ainda, não há ofensa a cláusula pétrea. Nada a opor, portanto.

Em relação ao mérito, o investimento em ciência, tecnologia e inovação é fundamental para o desenvolvimento econômico e social de um país. O Brasil, apesar de possuir grande potencial nessas áreas,



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador **ESPERIDIÃO AMIN**

historicamente tem alocado quantias inferiores a outras nações, prejudicando sua capacidade de competir em âmbito internacional.

Desse modo, a Proposta em questão, ao prever o incremento gradual dos investimentos até alcançar pelo menos 2,5% do produto interno bruto, objetiva impulsionar o País na busca pela excelência tecnológica e científica. A medida visa alinhar o Brasil a parâmetros internacionais de investimento em ciência e tecnologia.

III – VOTO

Por essa razão, somos pela **aprovação** da Proposta de Emenda à Constituição nº 31, de 2023.

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relator

6



Senado Federal

PROJETO DE LEI DO SENADO Nº , DE 2019

(Do Sr. VENEZIANO VITAL DO RÊGO)

Obriga à inclusão de advertência na divulgação de informações sobre saúde na rede mundial de computadores.



O Congresso Nacional decreta:

Art. 1º Esta lei se aplica às páginas virtuais, sítios eletrônicos, blogues e outros que disponibilizem conteúdo informativo na rede mundial de computadores.

Art. 2º Toda coluna, artigo ou matéria que fizer divulgação de informações sobre diagnóstico de enfermidade, características de enfermidade ou tratamento médico ou dentário deverá ser acompanhada de advertência informando tratar-se de informação de caráter geral, devendo o profissional competente ser consultado para adequada avaliação clínica.

Art. 3º A não observância do disposto nesta lei sujeitará o infrator a suspensão da publicação do respectivo conteúdo até que seja efetuada a correção.

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

JUSTIFICAÇÃO

Atualmente está muito em voga o chamado “Doutor Google”, que consiste na obtenção, por leigos, de informações sobre saúde, incluindo diagnósticos e tratamentos, na rede mundial de computadores, a internet.

**Senado Federal**

Como tudo, esse fenômeno tanto pode ter consequências positivas quanto negativas. Pelo lado positivo, os pacientes que tomam a iniciativa de se informar têm condições de discutir melhor seus problemas e seu tratamento com os profissionais que os atendem, aumentando sua compreensão do quadro e o sucesso das medidas terapêuticas.

Pelo lado negativo, há muitos que, lendo as informações disponibilizadas nos sites e blogs, creem-se em condições de estabelecer seu próprio diagnóstico e tratamento, com resultados imprevisíveis. Todas as profissões pressupõem um período de aprendizado, que é realizado em etapas. O aprendizado nas áreas de saúde é, como se sabe, mais longo que o da maioria das outras profissões e o leigo, ainda que muito inteligente e muito competente em sua própria área de atuação, não terá a bagagem do profissional, nem seu discernimento.

A aprovação do presente projeto de lei, para o que peço aos nobres pares seu apoio e os necessários votos, terá o efeito de alertar os usuários da internet quanto às inerentes limitações dos conteúdos publicados e, estimulando as pessoas a procurar profissionais capacitados, contribuir para reduzir o problema da automedicação com todas as suas más consequências.

Sala das Sessões, em de de 2019.

Senador VENEZIANO VITAL DO RÊGO





SENADO FEDERAL

PROJETO DE LEI Nº 723, DE 2019

Obriga à inclusão de advertência na divulgação de informações sobre saúde na rede mundial de computadores.

AUTORIA: Senador Veneziano Vital do Rêgo (PSB/PB)



[Página da matéria](#)



SENADO FEDERAL

Gabinete da Senadora Augusta Brito

PARECER Nº , DE 2023

Da COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E CIDADANIA, em decisão terminativa, sobre o Projeto de Lei nº 723, de 2019, do Senador Veneziano Vital do Rêgo, que *obriga à inclusão de advertência na divulgação de informações sobre saúde na rede mundial de computadores*.

Relatora: Senadora **AUGUSTA BRITO**

I – RELATÓRIO

Vem ao exame desta Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania, em decisão terminativa, o Projeto de Lei (PL) nº 723, de 2019, de autoria do Senador Veneziano Vital do Rêgo, que *obriga à inclusão de advertência na divulgação de informações sobre saúde na rede mundial de computadores*.

De acordo com a iniciativa, toda coluna, artigo ou matéria que fizer divulgação na internet de informações sobre diagnóstico de enfermidade, características de enfermidade, tratamento médico ou dentário deverá ser acompanhado de advertência comunicando tratar-se de informação de caráter geral, devendo o profissional competente ser consultado para adequada avaliação clínica.

Em caso de descumprimento da medida proposta, o infrator estará sujeito à suspensão da publicação do respectivo conteúdo até que seja efetuada a correção.

Na Comissão de Assuntos Sociais (CAS), foi aprovado parecer pela aprovação da matéria, nos termos da Emenda nº 1 – CAS (Substitutivo).

II – ANÁLISE

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

Não resta dúvida de que as inovações normativas propugnadas se inserem no âmbito das competências da União, já que incumbe privativamente a este ente político legislar sobre informática, bem como editar normas gerais sobre proteção e defesa da saúde (arts. 22, IV, e 24, XII, da Constituição Federal – CF). Igualmente, não há impedimentos quanto à iniciativa parlamentar, pois a matéria não se inclui entre as listadas no § 1º do art. 61 da Carta Magna e reservadas à iniciativa privativa do Presidente da República.

Quanto à juridicidade, o projeto observa os atributos legais de novidade, abstração, generalidade, imperatividade, coercibilidade e não ofende princípios jurídicos. Ademais, a espécie legislativa adotada é adequada a regular o tema.

Não se observam vícios de regimentalidade.

No mérito, corroboramos o teor do substitutivo aprovado na CAS que aprimora o projeto, com o objetivo de assegurar maior eficácia à lei a ser editada.

Nesse sentido, o substitutivo apresentado propõe alterar a legislação sanitária para exigir que toda publicação divulgada na internet que possa induzir ou estimular a automedicação seja acompanhada de recomendação para que o interessado realize consulta com o profissional competente. Em caso de descumprimento, o autor estará sujeito às penas de advertência, multa ou suspensão da publicação. Caberá à Agência de Vigilância Sanitária (ANVISA) fiscalizar o cumprimento da regra proposta.

Ressaltamos que a atual legislação, embora trate da propaganda de produtos submetidos à vigilância sanitária, não contém regra específica sobre os conteúdos divulgados na internet que podem estimular a automedicação.

De ter-se, assim, por oportuna a aprovação do PL nº 723, de 2019, que irá contribuir para mitigar o problema da automedicação, bastante potencializado pela grande capilaridade da internet e pelo interesse que as publicações sobre saúde despertam.

Em relação ao substitutivo aprovado na CAS, tenho por oportuno incluir no escopo da lei a ser editada o termo *advertorial*. O *advertorial* é uma publicidade veiculada em formato de matéria jornalística que possui grande potencial de induzir o público a consumir determinado produto ou serviço.

Registro, ainda, ser necessária a apresentação de subemenda ao substitutivo aprovado na CAS para evitar a revogação dos parágrafos que complementam o art. 7º da Lei nº 9.782, de 26 de janeiro de 1999, conforme a redação proposta por seu art. 2º.

III – VOTO

Ante o exposto, o voto é pela constitucionalidade, juridicidade, regimentalidade e boa técnica legislativa do Projeto de Lei nº 723, de 2019, e, no mérito pela sua **aprovação**, nos termos da Emenda nº 1 – CAS (Substitutivo), com as seguintes subemendas:

SUBEMENDA Nº – CCJ (à Emenda nº 1 – CAS – Substitutivo)

Dê-se a seguinte redação ao art. 1º da Emenda nº 1 – CAS:

“**Art. 1º** O art. 10 da Lei nº 6.437, de 20 de agosto de 1977, passa a vigorar acrescido do seguinte inciso XLIII:

“Art.10.....

.....

XLIII – publicar na internet coluna, artigo, matéria ou advertorial sobre saúde que possa induzir ou estimular a automedicação, salvo se acompanhada de advertência sobre o caráter

geral da informação e com recomendação para que o interessado realize consulta com o profissional competente.

.....” (NR)

SUBEMENDA Nº - CCJ
(à Emenda nº 1 – CAS – Substitutivo)

Dê-se a seguinte redação ao art. 2º da Emenda nº 1 – CAS:

“**Art. 2º** O art. 7º da Lei nº 9.782, de 26 de janeiro de 1999, passa a vigorar acrescido do seguinte inciso XXIX:

‘Art. 7º

.....

XXIX – receber denúncia referente à publicação na internet de coluna, artigo, matéria ou advertorial sobre saúde que possa induzir ou estimular a automedicação.

.....” (NR)

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relatora



SENADO FEDERAL

Gabinete da Senadora Soraya Thronicke

PARECER Nº , DE 2019

Da COMISSÃO DE ASSUNTOS SOCIAIS,
sobre o Projeto de Lei nº 723, de 2019, do Senador
Veneziano Vital do Rêgo, que *obriga a inclusão
de advertência na divulgação de informações
sobre saúde na rede mundial de computadores.*



SF/19974.01396-82

Relatora: Senadora **SORAYA THRONICKE****I – RELATÓRIO**

Vem ao exame desta Comissão de Assuntos Sociais (CAS) o Projeto de Lei (PL) nº 723, de 2019, de autoria do Senador Veneziano Vital do Rêgo, que *obriga a inclusão de advertência na divulgação de informações sobre saúde na rede mundial de computadores.*

O projeto é composto de quatro artigos.

O art. 1º delimita o alcance da norma, que será aplicada às páginas virtuais, sítios eletrônicos, blogs e outros que disponibilizem conteúdo informativo na internet.

De acordo com o art. 2º da iniciativa, toda coluna, artigo ou matéria que fizer divulgação de informações sobre diagnóstico de enfermidade, características de enfermidade, tratamento médico ou dentário deverá ser acompanhado de advertência comunicando tratar-se de



SENADO FEDERAL

Gabinete da Senadora Soraya Thronicke

informação de caráter geral, devendo o profissional competente ser consultado para adequada avaliação clínica.

O art. 3º dispõe que a não observância do disposto na lei proposta sujeitará o infrator à suspensão da publicação do respectivo conteúdo até que seja efetuada a correção.

O art. 4º prevê que a lei resultante entrará em vigor na data de sua publicação.

A matéria foi distribuída para a Comissão de Assuntos Sociais (CAS) e para a Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ), em decisão terminativa.

Não foram oferecidas emendas.

II – ANÁLISE

Nos termos do art. 100, inciso II, do Regimento Interno do Senado Federal, compete à CAS opinar sobre proposições que digam respeito à proteção e defesa da saúde, temática abrangida pela proposição ora em exame.

A iniciativa é meritória na medida em que contribui para reduzir o problema da automedicação que tem sido estimulado pelo fenômeno da internet. Conforme salientado pelo autor da proposição, muitas pessoas leigas valem-se das informações divulgadas na internet para estabelecer seu próprio diagnóstico e tratamento, com resultados imprevisíveis.

Entendemos, todavia, ser pertinente propor o aprimoramento de alguns aspectos do projeto com o objetivo de assegurar maior eficácia à lei a ser editada.

Cumpre, inicialmente, especificar o ente da administração que irá fiscalizar o cumprimento da lei resultante e determinar a suspensão do conteúdo considerado infringente.



SF/19974.01396-82



SENADO FEDERAL

Gabinete da Senadora Soraya Thronicke

A Lei nº 12.965, de 23 de abril de 2014, conhecida como Marco Civil da Internet (MCI), consagrou a ideia de que a internet deve ser um espaço livre e democrático, devendo ser assegurada a liberdade de expressão. Consequentemente, qualquer forma de controle que possa representar restrição à circulação da informação ou risco, ainda que potencial, de censura, tem que ser avaliada com cautela.

Importante assinalar que mesmo diante de situações mais gravosas como no caso das *fake news* e do discurso de ódio, a mediação do Judiciário tem sido considerada um requisito essencial para a manutenção da internet como um ambiente livre, plural e democrático.

Nesse contexto, temos por recomendável evitar o risco, ainda que potencial, de restringir a circulação de informação na internet. Assim, o projeto deve prever a observância do disposto no art. 19 do MCI que condiciona a retirada de conteúdo publicado na internet à expedição de ordem judicial específica para o provedor de aplicações.

A matéria também merece ser analisada à luz da legislação sanitária, uma vez que a divulgação na internet de informações sobre o diagnóstico e tratamento de enfermidades impacta a saúde pública, notadamente pelo estímulo à automedicação.

Registre-se, a propósito, que a Lei nº 6.437, de 20 de agosto de 1977, que dispõe sobre infrações sanitárias, prevê a suspensão de propaganda e publicidade.

Por sua vez, a Lei nº 9.782, de 26 de janeiro de 1999, que define o Sistema Nacional de Vigilância Sanitária e cria a Agência de Vigilância Sanitária (ANVISA), atribui à Agência competência para promover a saúde da população, por intermédio do controle de produtos e serviços submetidos à vigilância sanitária, o que inclui a fiscalização da correspondente publicidade.

Não se há de negar que a informação sobre a saúde pode adquirir caráter publicitário, sendo capaz de influenciar a aquisição e a utilização de medicamentos sem prescrição médica. Nesse sentido, determinados informativos podem ser equiparados à publicidade abusiva por serem capazes



SF/19974.01396-82



SENADO FEDERAL

Gabinete da Senadora Soraya Thronicke

de induzir o usuário a se comportar de forma prejudicial ou perigosa à sua saúde.

Assim sendo, parece-nos razoável propor a alteração da legislação sanitária para estabelecer semelhante disciplina para as matérias publicadas na internet que veiculem informações sobre o diagnóstico de enfermidades ou tratamento médico sem a aludida advertência.

III – VOTO

Ante o exposto, o voto é pela **aprovação** do PL nº 723, de 2019, na forma da seguinte emenda substitutiva:

EMENDA Nº - CAS (SUBSTITUTIVO)**PROJETO DE LEI DO SENADO Nº 723, DE 2019**

Altera as Leis nº 6.437, de 20 de agosto de 1977, que configura infrações à legislação sanitária federal, estabelece as sanções respectivas e dá outras providências; e nº 9.782, de 26 de janeiro de 1999, que define o sistema Nacional de Vigilância Sanitária, cria a Agência Nacional de Vigilância Sanitária, e dá outras providências, para tipificar como infração sanitária a publicação de informação sobre a saúde que possa induzir ou estimular a automedicação.

O Congresso Nacional decreta:

Art. 1º O art. 10 da Lei nº 6.437, de 20 de agosto de 1977, passa a vigorar acrescido do seguinte inciso XLIII:

“Art. 10.
.....





SENADO FEDERAL

Gabinete da Senadora Soraya Thronicke

XLIII – publicar na internet coluna, artigo ou matéria sobre saúde que possa induzir ou estimular a automedicação, salvo se acompanhada de advertência sobre o caráter geral da informação e com recomendação para que o interessado realize consulta com o profissional competente.

Pena – advertência, multa ou suspensão da publicação, nos termos do art. 19 da Lei nº 12.965, de 23 de abril de 2014.

.....” (NR)

Art. 2º O art. 7º da Lei nº 9.782, de 26 de janeiro de 1999, passa a vigorar acrescido do seguinte inciso XXIX:

“Art. 7º

XXIX – receber denúncia referente à publicação na internet de coluna, artigo ou matéria sobre saúde que possa induzir ou estimular a automedicação.” (NR)

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

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relatora



SF/19974.01396-82



SENADO FEDERAL

PARECER (SF) Nº 69, DE 2019

Da COMISSÃO DE ASSUNTOS SOCIAIS, sobre o Projeto de Lei nº 723, de 2019, do Senador Veneziano Vital do Rêgo, que Obriga à inclusão de advertência na divulgação de informações sobre saúde na rede mundial de computadores.

PRESIDENTE: Senador Romário

RELATOR: Senadora Soraya Thronicke

RELATOR ADHOC: Senador Flávio Arns

20 de Novembro de 2019





Relatório de Registro de Presença
CAS, 20/11/2019 às 09h30 - 52ª, Extraordinária
Comissão de Assuntos Sociais

Bloco Parlamentar Unidos pelo Brasil (MDB, REPUBLICANOS, PP)	
TITULARES	SUPLENTE
RENAN CALHEIROS	1. MECIAS DE JESUS PRESENTE
EDUARDO GOMES	2. FERNANDO BEZERRA COELHO PRESENTE
MARCELO CASTRO	3. VAGO
LUIZ DO CARMO PRESENTE	4. MAILZA GOMES
LUIS CARLOS HEINZE	5. VANDERLAN CARDOSO

Bloco Parlamentar PSDB/PSL (PSDB, PSL)	
TITULARES	SUPLENTE
MARA GABRILLI	1. JUÍZA SELMA PRESENTE
STYVENSON VALENTIM PRESENTE	2. EDUARDO GIRÃO PRESENTE
ROMÁRIO PRESENTE	3. ROSE DE FREITAS
SORAYA THRONICKE PRESENTE	4. FLÁVIO BOLSONARO

Bloco Parlamentar Senado Independente (PATRIOTA, REDE, PDT, CIDADANIA, PSB)	
TITULARES	SUPLENTE
LEILA BARROS PRESENTE	1. JORGE KAJURU
WEVERTON	2. CID GOMES
FLÁVIO ARNS PRESENTE	3. FABIANO CONTARATO
ELIZIANE GAMA	4. VAGO

Bloco Parlamentar da Resistência Democrática (PT, PROS)	
TITULARES	SUPLENTE
HUMBERTO COSTA	1. PAULO PAIM PRESENTE
ROGÉRIO CARVALHO PRESENTE	2. PAULO ROCHA PRESENTE
ZENAIDE MAIA PRESENTE	3. FERNANDO COLLOR

PSD	
TITULARES	SUPLENTE
NELSINHO TRAD PRESENTE	1. CARLOS VIANA
IRAJÁ PRESENTE	2. LUCAS BARRETO
OTTO ALENCAR	3. SÉRGIO PETECÃO

Bloco Parlamentar Vanguarda (DEM, PL, PSC)	
TITULARES	SUPLENTE
JAYME CAMPOS PRESENTE	1. ZEQUINHA MARINHO PRESENTE
MARIA DO CARMO ALVES PRESENTE	2. CHICO RODRIGUES

Não Membros Presentes

IZALCI LUCAS
AROLDE DE OLIVEIRA
MARCOS DO VAL

DECISÃO DA COMISSÃO**(PL 723/2019)**

NA 52ª REUNIÃO EXTRAORDINÁRIA, REALIZADA NESTA DATA, A PRESIDÊNCIA DESIGNA RELATOR “AD HOC” O SENADOR FLÁVIO ARNS, EM SUBSTITUIÇÃO À SENADORA SORAYA THRONICKE. A COMISSÃO DE ASSUNTOS SOCIAIS APROVA O RELATÓRIO, QUE PASSA A CONSTITUIR O PARECER DA CAS, FAVORÁVEL AO PROJETO, NOS TERMOS DA EMENDA Nº 1-CAS (SUBSTITUTIVO).

20 de Novembro de 2019

Senador ROMÁRIO

Presidente da Comissão de Assuntos Sociais

7



SENADO FEDERAL
GABINETE DA SENADORA LEILA BARROS

PROJETO DE LEI Nº , DE 2019

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



SF/19700.37124-08

O CONGRESSO NACIONAL decreta:

Art. 1º. Esta Lei altera a Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001, que *regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências*, para definir mecanismos que facilitem o financiamento e a gestão de equipamentos públicos em espaços urbanos.

Art. 2º. O inciso V do Art. 4º da Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001, passa a vigorar com as seguintes alterações:

“Art. 4º.

.....

V –

v) Parcerias Público Privadas;

w) Concessões de bens ou serviços públicos;

x) Adoção de Equipamentos Públicos. ” (NR)

Art. 3º. A Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001, que *regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências*, passa a vigorar incluindo-se a Seção XI-A e os arts. 35-A a 35-D:

“Seção XI-A

1



SENADO FEDERAL
GABINETE DA SENADORA LEILA BARROS

Da adoção de equipamentos públicos

Art. 35-A. A adoção de Equipamentos Públicos consiste na possibilidade, regulamentada por lei do ente proprietário dos equipamentos, de pessoa física ou jurídica se responsabilizar pela manutenção, restauração ou conservação de equipamento público de educação, lazer, cultura, recreação e esportes, tendo como contrapartida a associação do nome, utilização de espaço de propaganda ou uso de direito de imagem do equipamento adotado.

§ 1º As contrapartidas devem levar em conta a legislação local, principalmente as relacionadas com os Planos Diretores, tombamentos ou outras possíveis restrições técnicas ou legais de cada equipamento.

§ 2º A adoção do equipamento pode ser total, parcial ou compartilhada.

§ 3º A adoção deve ser lavrada mediante termo entre o parceiro adotante e a administração pública.

Art. 35-B. A adoção de equipamento público será realizada mediante chamamento público de proposta de manifestação de interesse privado, garantindo-se a isonomia entre os interessados, e a publicidade do ato.

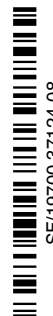
§ 1º Pode o interessado manifestar interesse por uma adoção e o Poder Público, caso julgue oportuno, deverá proceder conforme o previsto no *caput*.

§ 2º O Chamamento deve ser publicado em diário oficial, sítio da rede mundial de computadores e jornal de grande circulação no local com a antecedência mínima de 30 (trinta) dias da abertura das propostas.

Art.35-C. A natureza da adoção é de convênio, podendo as partes rescindir o termo de adoção mediante comunicação à outra parte, a partir da qual haverá prazo de 90 (noventa) dias para o encerramento do convênio.

Parágrafo único. Aplicam-se as regras de convênio estipulado na Lei Geral de Licitações.

Art. 35-D. Pode, desde a vigência desta Lei, o Poder Executivo Federal regular as normas para a Adoção, prevista no Art. 35-A, para os bens da União mediante Decreto.”



SF/19700.37124-08



SENADO FEDERAL
GABINETE DA SENADORA LEILA BARROS

Art. 4º Esta lei entra em vigor 180 (cento e oitenta) dias após sua publicação.

JUSTIFICAÇÃO

O Projeto apresentado tem por objetivo colocar no repertório de alternativas do Estatuto das Cidades a possibilidade de utilização das Parcerias Público Privadas e Concessões de Bens e Serviços Públicos, já previstos em Leis específicas, como ferramentas de implementação de políticas urbanas. Assim, traz para o ordenamento federal um instrumento já utilizado com sucesso por alguns municípios: a adoção de equipamento público, como uma alternativa para o marco legislativo nacional. Neste sentido, a proposição reduz a insegurança jurídica e as demandas judiciais frequentes na aplicação deste instrumento, além de aumentar a disseminação desta alternativa de financiamento de equipamentos públicos.

O projeto define o conceito de Adoção de Equipamento Público, dos quais destacamos os seguintes requisitos:

I- Consiste na possibilidade, mediante lei do ente proprietário dos equipamentos, de pessoa física ou jurídica se responsabilizar pela manutenção, restauração ou conservação de equipamento público;

II- As áreas definidas para adoção são lazer, cultura, educação, recreação e esportes;

III- A contrapartida definida ao parceiro a associação do nome, utilização de espaço de propaganda ou uso de direito de imagem do equipamento adotado;

IV- A adoção pode ser total, parcial ou compartilhada entre vários privados.

Estabelece critérios gerais e limitações do instrumento, submetendo-o às regras locais do Plano Diretor e de conservação urbanística e histórica. Cria o instrumento de Adoção.





SENADO FEDERAL
GABINETE DA SENADORA LEILA BARROS

O Projeto também define regras gerais para o procedimento da proposta de manutenção de interesse privado, ao estabelecer prazos e princípios, e garantir os preceitos constitucionais da publicidade e isonomia entre os administrados.

Por fim, estipula o procedimento como de natureza convencional, dando prazo mínimo de 90 dias para as partes denunciarem o termo, caso haja interesse, e dá competência ao Chefe do Poder Executivo Federal para estipular as normas gerais dos bens da União a serem colocados para possível Adoção.

Isto posto, pedimos o apoio dos nossos pares para aprovar a proposta nos termos apresentados neste Projeto de Lei.

Sala das Sessões,

Senadora LEILA BARROS





SENADO FEDERAL

PROJETO DE LEI Nº 2494, DE 2019

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

AUTORIA: Senadora Leila Barros (PSB/DF)



[Página da matéria](#)

LEGISLAÇÃO CITADA

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

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

- artigo 182

- artigo 183

- Lei nº 10.257, de 10 de Julho de 2001 - Estatuto da Cidade - 10257/01

<https://www.lexml.gov.br/urn/urn:lex:br:federal:lei:2001;10257>

- inciso V do artigo 4º



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador **MARCOS DO VAL**

PARECER Nº , DE 2023

Da COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E CIDADANIA, em decisão terminativa, sobre o Projeto de Lei nº 2.494, de 2019, da Senadora Leila Barros, que *altera a Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001, que regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências*, para definir mecanismos que facilitem o financiamento e a gestão de equipamentos públicos em espaços urbanos.

Relator: Senador **MARCOS DO VAL**

I – RELATÓRIO

Chega para análise terminativa da Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ), o Projeto de Lei (PL) nº 2.494, de 2019, da Senadora Leila Barros, que *altera a Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001, que regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências*, o Estatuto da Cidade, definindo mecanismos que facilitem o financiamento e a gestão de equipamentos públicos em espaços urbanos.

O art. 1º do PL traz o objetivo da Lei.

Pelo art. 2º, são incluídos nos instrumentos jurídicos e políticos da política urbana, arrolados no inciso V do art. 4º do Estatuto da Cidade: *i. as parcerias público-privadas; ii. as concessões de bens ou serviços públicos; e iii. a adoção de equipamentos públicos.*



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador **MARCOS DO VAL**

Com o art. 3º, acrescenta-se ao Estatuto da Cidade a *Seção XI-A – Da adoção de equipamentos públicos*, com os arts. 35-A a 35-D.

O art. 35-A traz a definição de adoção de equipamentos públicos, assim como as contrapartidas, modalidades e forma do instituto. No art. 35-B encontram-se os instrumentos para a adoção. O art. 35-C define a natureza da adoção como sendo convênio rescindível em 90 dias após o comunicado a outra parte. Pelo art. 35-D, prevê-se a regulamentação pelo Poder Executivo federal da adoção de bens da União.

Por fim, no art. 4º, define-se a vigência da Lei a partir de 180 dias da publicação.

Na justificção, a autora assevera que:

a proposição reduz a insegurança jurídica e as demandas judiciais frequentes na aplicação deste instrumento, além de aumentar a disseminação desta alternativa de financiamento de equipamentos públicos.

Distribuído somente a esta Comissão, o PL não recebeu emendas no prazo regimental.

II – ANÁLISE

Compete a esta Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ) opinar *sobre a constitucionalidade, juridicidade e regimentalidade das matérias que lhe forem submetidas*, conforme o art. 101, inciso I, do Regimento Interno do Senado Federal. Também, deve emitir parecer quanto ao mérito sobre matérias de competência da União, que versem sobre *normas gerais de licitação e contratação, em todas as modalidades, para as administrações públicas diretas, autárquicas e fundacionais da União, Estados, Distrito Federal e Municípios*, consoante o inciso II, alínea g, do mesmo dispositivo regimental.



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador **MARCOS DO VAL**

No exame do PL nº 2.494, de 2019, não verificamos óbices quanto à constitucionalidade.

Compete à União, nos termos do art. 21, inciso XX da Constituição Federal (CF) *instituir diretrizes para o desenvolvimento urbano*, bem como *legislar sobre normas gerais de licitação e contratação, em todas as modalidades, para as administrações públicas diretas, autárquicas e fundacionais da União, Estados, Distrito Federal e Municípios*, consoante o art. 22, inciso XXVII, do texto constitucional. Ademais, é competência concorrente da União, dos Estados e do Distrito Federal *legislar sobre direito urbanístico*, como dispõe o art. 24, inciso I, da Constituição.

Ainda, conforme os preceitos constitucionais, especificamente o art. 182, *caput*, *a política de desenvolvimento urbano [...] tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes*.

A proposição não fere cláusula pétrea e se adequa ao preceito constitucional de que *cabe ao Congresso Nacional, com a sanção do Presidente da República, [...] dispor sobre todas as matérias de competência da União* (art. 48, *caput*, da CF). A iniciativa parlamentar está em concordância com o *caput* do art. 61, sem extrapolar os limites estabelecidos no § 1º do mesmo dispositivo constitucional.

Quanto à sua juridicidade, o PL nº 2.494, de 2019, é adequado, pois atende aos atributos de generalidade, abstratividade e inovação, sendo coerente com os princípios gerais do Direito. Além disso, emprega o meio adequado para o alcance dos objetivos pretendidos, qual seja, a normatização via edição de lei.

No exame do mérito, a apresentação da proposição é louvável.

Ao incluir no Estatuto da Cidade as parcerias público-privadas e as concessões de bens ou serviços públicos no rol dos instrumentos jurídicos e políticos da política urbana, o projeto formalizaria mecanismos



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador **MARCOS DO VAL**

utilizados por muitos entes da Federação na execução das políticas públicas voltadas para o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade. No entanto, não os regulamenta, o que é feito em legislação própria. Consideramos, portanto, desnecessário esse acréscimo.

Outrossim, traz um instrumento utilizado já por alguns municípios brasileiros: a adoção de equipamento público. Dessa forma, traz segurança jurídica a um meio em que a iniciativa privada se une ao poder público para manter, restaurar ou conservar, entre outros, escolas, praças, parques urbanos, monumentos e quadras esportivas. Apenas, atualizamos a terminologia para “adoção de equipamentos comunitários e espaços livres de uso público”, de forma a adequar à legislação urbanística. Os equipamentos comunitários são relacionados aos equipamentos públicos de educação, cultura e saúde. Já os espaços livres de uso público se referem as praças, por exemplo.

Esse tipo de adoção tem se tornado uma forma eficaz de integrar a sociedade na valorização dos equipamentos públicos de suas cidades. Com certeza, deve ser incentivada entre todos os entes federados

É necessário, especificamente, quanto à Seção XI-A sobre a adoção, fazer alterações nos dispositivos para melhor adequá-los aos preceitos da Lei de Licitações e Contratos Administrativos (Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021) e evitar redundâncias ou interferências em outros entes federados.

Ao examinarmos a técnica legislativa e a redação são necessários ajustes, pois alguns dispositivos vão de encontro ao que determina a Lei Complementar nº 95, de 26 de fevereiro de 1998, que *dispõe sobre a elaboração, a redação, a alteração e a consolidação das leis*.

Por exemplo, a ementa, conforme o art. 5º da lei, deve ser *grafada por meio de caracteres que a realcem e explicitará, de modo conciso e sob a forma de título, o objeto da lei*. Também deve ser reescrito o objetivo proposto no art. 1º para se adequar aos termos do Estatuto da cidade.



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador **MARCOS DO VAL**

Ainda, segundo o art. 11, inciso III, alínea *b*, da supracitada norma, para obtenção de ordem lógica, o conteúdo de cada artigo da lei deve ser restringido a um único assunto ou princípio. Para a obtenção de clareza e precisão, reescrevemos e “enxugamos” alguns dos dispositivos do texto original da proposição, retirando repetições ou contradições com definições já reguladas por outras normas.

Por fim, como os instrumentos propostos pelo projeto já existem na prática, julgamos que há pequena repercussão, podendo a cláusula de vigência ser imediata à publicação da lei.

III – VOTO

Em face do exposto, votamos pela constitucionalidade, juridicidade, regimentalidade, e, no mérito, pela **aprovação** do Projeto de Lei nº 2.494, de 2019, **na forma do seguinte Substitutivo**:



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador **MARCOS DO VAL**

EMENDA Nº – CCJ (SUBSTITUTIVO)

(ao PL nº 2.494, de 2019)

PROJETO DE LEI Nº 2.494, DE 2019

Acrescenta dispositivos à Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001 (Estatuto da Cidade), para definir adoção de equipamentos comunitários e espaços livres de uso público como instrumento da política urbana.

O CONGRESSO NACIONAL decreta:

Art. 1º Esta Lei define a adoção de equipamentos comunitários e espaços livres de uso público como instrumento da política urbana.

Art. 2º A Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001, passa a vigorar acrescida dos seguintes dispositivos:

“**Art. 4º** :

..... :

V - :

..... :

v) adoção de equipamentos comunitários e espaços livres de uso público.” (NR)

“**Seção XI-A**



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador **MARCOS DO VAL**

**Da adoção de equipamentos comunitários e espaços livres
de uso público**

Art. 35-A. Lei específica de cada ente da Federação definirá os equipamentos comunitários e espaços livres de uso público de sua propriedade que poderão ser objeto de adoção por pessoa física ou jurídica.

Parágrafo único. Considera-se adoção o conjunto de medidas para a manutenção, restauração e conservação de instalações públicas já existentes, relacionadas às áreas de educação, cultura, lazer e esporte, tendo como contrapartida a possibilidade de associação de nome, espaço de publicidade ou uso do direito de imagem do equipamento adotado.

Art. 35-B. A adoção será realizada mediante procedimento de manifestação de interesse, observado o disposto no art. 81 da Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021.”

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

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relator

8

PROJETO DE LEI Nº DE 2019

Altera os arts. 82 e 250 da Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990 (Estatuto da Criança e do Adolescente), para fixar o valor da multa impositiva a hotéis, pensões, motéis ou congêneres que hospedarem criança ou adolescente desacompanhado dos pais ou responsável, ou sem autorização escrita destes ou da autoridade judiciária, e dá outras providências.



O CONGRESSO NACIONAL decreta:

Art. 1º Os arts. 82 e 250 da Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990 (Estatuto da Criança e do Adolescente), passam a vigorar com a seguinte redação:

“**Art. 82.**

Parágrafo único. Tratando-se de motéis, são também vedados, nas mesmas circunstâncias, o mero ingresso ou permanência em suas dependências.” (NR)

“**Art. 250.** Hospedar criança ou adolescente desacompanhado dos pais ou responsável, ou sem autorização escrita destes ou da autoridade judiciária, em hotel, pensão ou congênere e, quando se tratar de motel, permitir-lhes, nas mesmas circunstâncias, o mero ingresso ou permanência em suas dependências:

Pena – multa, de dez a cinquenta salários de referência.

.....” (NR)

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

JUSTIFICAÇÃO

O art. 250 da Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990 (Estatuto da Criança e do Adolescente), estabelecia, em sua redação original, para o hotel,

pensão, motel ou estabelecimento congênere que hospedasse criança ou adolescente desacompanhado dos pais ou responsável, ou sem sua autorização escrita ou da autoridade judiciária, pena de multa de dez a cinquenta salários de referência, acrescendo que, na hipótese de reincidência, poderia a mesma autoridade judiciária determinar o fechamento do estabelecimento por até quinze dias. A Lei nº 12.038, de 1º de outubro de 2009, porém, ao alterar esse dispositivo, a propósito de lhe aprimorar a técnica jurídica e alargar-lhe o alcance, incorreu no equívoco de eliminar o espectro de valores da multa impositivo na hipótese, tornando-a, na prática, inaplicável.

Por essa razão, por exemplo, a 8ª Câmara Cível do Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul (TJRS) deixou, em 2018, de impor a determinado motel multa por haver recebido, em suas acomodações, uma menina de 11 anos, em três oportunidades. O colegiado reconheceu, confirmando o entendimento da primeira instância, ter havido infração administrativa por parte do estabelecimento, em face da não adoção de medidas minimamente eficazes para restringir o acesso de crianças e adolescentes às suas dependências. Quanto à multa, todavia, o relator do processo, desembargador Ricardo Moreira Lins Pastl, ponderou que, com a alteração legislativa engendrada pela Lei nº 12.038, de 2009, tornou-se inviável a fixação da respectiva multa, porquanto o Direito Administrativo se rege pelo princípio da legalidade, não havendo “espaço para invenção, direito alternativo ou qualquer outra solução desejável”.

Acompanhando o relator, a Câmara utilizou a tese fixada pela Corte, em sede de incidente de assunção de competência, em 2016, vazada nos seguintes termos: “cuidando-se de infração administrativa, as penalidades aplicáveis devem estar expressamente previstas na lei, em atenção ao princípio da reserva legal, sendo vedado ao julgador aplicar uma multa cujo valor pecuniário ou referencial não esteja previsto na lei”.

Pontuou o relator, ao encerrar seu voto: “tratando-se de sanção administrativa, inarredável a observância da legalidade, a atenção à reserva legal, sendo inadmissível, com a devida licença, qualquer sorte de interpretação extensiva ou aplicação analógica, relativamente a outros dispositivos do próprio Estatuto ou a dispositivos de leis penais, tampouco uma possível usurpação da função legislativa, em face de eventual tentativa descabida de repositivação de lei anterior”.

Com esta proposição, buscamos devolver ao art. 250 do Estatuto da Criança e do Adolescente, sua força normativa e plena coercitividade, de



modo a proteger, nas instâncias administrativa e judicial, um segmento absolutamente vulnerável da população, incapaz de decidir, por si, sobre a condução da própria vida, especialmente no campo sexual.

Aproveitamos a oportunidade para pôr em claro que, tratando-se de motel, ficam também vedados, além da hospedagem desacompanhada de pais ou responsáveis ou, ainda, carente de autorização escrita deles ou da autoridade judiciária, o mero ingresso ou permanência da criança ou adolescente em suas dependências.

Forte nessas razões, conclamo o apoio dos ilustres Pares à aprovação da presente matéria.

Sala das Sessões,

Senadora ROSE DE FREITAS





SENADO FEDERAL

PROJETO DE LEI Nº 2710, DE 2019

Altera os arts. 82 e 250 da Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990 (Estatuto da Criança e do Adolescente), para fixar o valor da multa impositiva a hotéis, pensões, motéis ou congêneres que hospedarem criança ou adolescente desacompanhado dos pais ou responsável, ou sem autorização escrita destes ou da autoridade judiciária, e dá outras providências.

AUTORIA: Senadora Rose de Freitas (PODE/ES)



[Página da matéria](#)

LEGISLAÇÃO CITADA

- Lei nº 8.069, de 13 de Julho de 1990 - Estatuto da Criança e do Adolescente; ECA - 8069/90

<https://www.lexml.gov.br/urn/urn:lex:br:federal:lei:1990;8069>

- artigo 82

- artigo 250

- Lei nº 12.038, de 1º de Outubro de 2009 - LEI-12038-2009-10-01 - 12038/09

<https://www.lexml.gov.br/urn/urn:lex:br:federal:lei:2009;12038>

PARECER Nº , DE 2023

Da COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E CIDADANIA, em decisão terminativa, sobre o Projeto de Lei nº 2.710, de 2019, da Senadora Rose de Freitas, que *altera os arts. 82 e 250 da Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990 (Estatuto da Criança e do Adolescente), para fixar o valor da multa impositiva a hotéis, pensões, motéis ou congêneres que hospedarem criança ou adolescente desacompanhado dos pais ou responsável, ou sem autorização escrita destes ou da autoridade judiciária, e dá outras providências.*

Relatora: Senadora **ZENAIDE MAIA**

I – RELATÓRIO

Vem ao exame da Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ), em caráter terminativo, o Projeto de Lei (PL) nº 2.710, de 2019, da Senadora Rose de Freitas, que proíbe o ingresso de criança ou adolescente nas dependências de motéis, caso desacompanhado dos pais ou responsável. A proposição também fixa o valor da multa impositiva a hotéis, pensões, motéis ou congêneres que hospedarem criança ou adolescente desacompanhado dos pais ou responsável, ou sem autorização escrita destes ou da autoridade judiciária.

O PL é composto de dois artigos, sendo que o último fixa cláusula de vigência a contar de sua publicação.

O art. 1º altera os arts. 82 e 250 da Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990 (Estatuto da Criança e do Adolescente).

No art. 82, inclui parágrafo único para vedar o mero ingresso ou a permanência em motéis de crianças ou adolescentes, salvo se autorizado ou acompanhado pelos pais ou responsável. No art. 250, prevê multa ao estabelecimento que permitir o mero ingresso ou a permanência, sem autorização, e amplia a sanção de dez a cinquenta salários de referência.

Na justificação da matéria, a autora afirma que sua proposta vem no sentido de aprimorar a legislação que, por equívoco, deixou de estabelecer o espectro de valores da multa impositiva a ser aplicada aos estabelecimentos que deixarem de observar as proibições do art. 82 do Estatuto da Criança e do Adolescente.

O projeto foi distribuído à Comissão de Direitos Humanos e Legislação Participativa (CDH), a qual aprovou a matéria com uma emenda de redação; e em decisão terminativa, a esta Comissão.

Não foram apresentadas emendas nesta Comissão.

II – ANÁLISE

Compete a este colegiado, nos termos do art. 101, I, do Regimento Interno do Senado Federal (RISF), opinar sobre a constitucionalidade, juridicidade e regimentalidade da proposta.

No que concerne à constitucionalidade formal, não resta dúvida de que as inovações normativas propugnadas se inserem no âmbito das competências legislativas da União, já que incumbe a este ente estabelecer normas gerais sobre educação, proteção e defesa da saúde, e proteção à infância e à juventude (art. 24, IX, XII e XV, da Constituição Federal – CF).

Com relação à constitucionalidade material, a ampliação da proteção da criança e do adolescente, nos casos de ingresso e permanência em motéis, demonstra-se razoável. O art. 227 da Constituição estabelece que é dever da família, da sociedade e do Estado assegurar à criança, ao adolescente e ao jovem, com absoluta prioridade, o direito à saúde, à dignidade, ao respeito, à liberdade, entre outros, além de colocá-los a salvo de toda forma de negligência, violência ou crueldade.

No tocante à juridicidade, o projeto se afigura irretocável, porquanto: (i) o meio eleito para o alcance dos objetivos pretendidos

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

A tramitação do projeto também observou as regras regimentais.

A técnica legislativa foi adequadamente empregada, em consonância com a Lei Complementar nº 95, de 26 de fevereiro de 1998, que *dispõe sobre a elaboração, a redação, a alteração e a consolidação das leis, conforme determina o parágrafo único do art. 59 da Constituição Federal, e estabelece normas para a consolidação dos atos normativos que menciona*. Em especial, após a emenda aprovada na CDH, que deixou o texto da ementa mais concisa, conforme prevê o art. 5ª da Lei Complementar nº 95, de 1998.

Apesar de motéis serem, em alguns casos, utilizados como meio de hospedagem, o objeto desse estabelecimento é a promoção de um ambiente reservado e íntimo para adultos, com a preservação do anonimato, diferenciando-se de hotéis e outras hospedagens. Outro fator distintivo é a possibilidade de contratação por curta duração, geralmente em horas, e pela clara diferenciação do público-alvo. Essa segregação inclusive explica as categorias diferentes no Cadastro Nacional de Atividades Econômicas (CNAE).

Não há legislação federal que regule as atividades do setor de motéis no Brasil. Os motéis não estão abarcados pela Lei nº 11.771, de 17 de setembro de 2008 (Lei do Turismo), principalmente por não se adequarem aos critérios de identificação e perfil dos usuários. Parece-nos que a ausência de regulação é a essencial para a aprovação desta matéria.

A Associação Brasileira de Motéis (ABMOTÉIS), entidade que representa e defende os interesses dos empresários do setor de motéis, já se manifestou publicamente sobre a necessidade de regulamentação da atividade de motel no país. A falta de uma regulamentação específica gera insegurança jurídica – legalidade e ausência de transparência da atividade –, propicia o surgimento de estabelecimentos clandestinos, que podem oferecer riscos à saúde e à segurança dos usuários, inclusive facilitar casos de exploração sexual de crianças e adolescentes. Não são raros os casos em que a mídia noticia operações policiais em motéis por suspeita de prática de exploração sexual.

No que importa à fixação de multa, parece-nos meritório na medida em que cria mecanismo dissuasório àqueles que descumprirem a lei.

Por fim, entendemos que o aprimoramento trazido pelo projeto resguarda e protege crianças e adolescentes do convívio em motéis e estabelecimentos congêneres, portanto, consonantes com os objetivos da Constituição e do Estatuto da Criança e do Adolescente.

III – VOTO

Diante do exposto, votamos pela constitucionalidade, juridicidade, boa técnica legislativa e, no mérito, pela aprovação do Projeto de Lei do Senado nº 2.710, de 2019, com a Emenda nº 1 aprovada na CDH.

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relatora