

PARECER Nº , DE 2026

Da COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E CIDADANIA, em decisão terminativa, sobre o Projeto de Lei nº 2.329, de 2021, da Senadora Nilda Gondim, que *institui o Fundo de Amparo às Crianças Órfãs (Facor) e o Programa de Amparo às Crianças Órfãs (Procor), com o objetivo de promover ações que ampliem o acesso a direitos fundamentais de crianças e jovens órfãos por meio do apoio a instituições e famílias, e altera a Lei nº 13.756, de 12 de dezembro de 2018, para incluir o Facor entre os destinatários do produto da arrecadação da loteria de prognósticos numéricos.*

Relator: Senador **FABIANO CONTARATO**

I – RELATÓRIO

Vem à análise desta Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ) o Projeto de Lei (PL) nº 2.329, de 2021, de autoria da Senadora Nilda Gondim, que institui o Fundo de Amparo às Crianças Órfãs (Facor) e o Programa de Amparo às Crianças Órfãs (Procor), com o objetivo de promover ações que ampliem o acesso a direitos fundamentais de crianças e jovens órfãos por meio do apoio a instituições e famílias, e altera a Lei nº 13.756, de 12 de dezembro de 2018, para incluir o Facor entre os destinatários do produto da arrecadação da loteria de prognósticos numéricos.

O **art. 1º** define o objetivo do Facor e do Procor, voltado ao apoio financeiro às famílias de menores de dezoito anos que perderam ao menos um dos pais ou responsáveis legais e cuja família remanescente não disponha de meios para prover sua manutenção, bem como às instituições que lhes prestam apoio, conceituando família, para os fins da lei, e elencando as entidades sem fins lucrativos aptas a receber recursos.

O **art. 2º** estabelece as fontes de recursos do Facor, que incluem dotações orçamentárias, doações em geral, rendimentos de aplicações próprias e parcela do produto da arrecadação da loteria de prognósticos numéricos.

O **art. 3º** fixa a destinação dos recursos do Facor, reservando setenta por cento para benefício financeiro mensal de cunho assistencial ao familiar guardião do órfão, com renda familiar *per capita* inferior a vinte e cinco por cento do salário mínimo, e trinta por cento para apoio financeiro às instituições participantes do Procor, definindo o valor do benefício por criança ou adolescente, admitindo a cumulação com benefícios previdenciários, exigindo transparência das instituições beneficiárias e a inscrição dos beneficiários no Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal.

O **art. 4º** dispõe sobre a transposição de saldos não utilizados do Facor para o exercício seguinte.

O **art. 5º** define o objetivo do Procor, consistente na ampliação do acesso de crianças e adolescentes órfãos a direitos fundamentais por meio de ações sociais das instituições beneficiárias, especificando que tais ações podem ser educativas, recreativas, psicoterapêuticas, profissionalizantes e de acolhimento, e que devem ser complementares e preferencialmente integradas às políticas oficiais de educação e assistência social.

O **art. 6º** altera o art. 16 da Lei nº 13.756, de 12 de dezembro de 2018, para reduzir o percentual destinado ao custeio e manutenção do agente operador da loteria de prognósticos numéricos e incluir o Facor como destinatário de um por cento do produto da arrecadação dessa loteria, prevendo, em parágrafo único, que os recursos arrecadados pela Caixa Econômica Federal destinados ao Facor serão repassados diretamente às secretarias estaduais ou distrital competentes, proporcionalmente ao montante das apostas efetuadas em cada unidade federativa, que se responsabilizarão pela execução dos gastos.

O **art. 7º**, por fim, estabelece que a lei entrará em vigor após cento e vinte dias de sua publicação.

Na justificção da proposição, a autora destaca a gravidade da situação de crianças e adolescentes que perderam pais ou responsáveis, acentuada pela pandemia de covid-19, menciona estudos que apontam o risco de empobrecimento de milhões de pessoas em razão da morte de provedores familiares, sublinha a vulnerabilidade específica dos menores órfãos e argumenta que o Estado deve oferecer resposta estruturada, por meio de

benefício assistencial e de apoio a instituições que atuem de forma complementar às políticas públicas de educação e assistência social.

A autora afirma que a destinação de um por cento do produto da arrecadação da loteria de prognósticos numéricos, somada a outras fontes, gera montante estimado em cento e cinquenta milhões de reais anuais, sem impacto fiscal negativo, por não utilizar receitas orçamentárias já existentes, e sustenta que a redução do percentual destinado ao agente operador da loteria não compromete a administração das loterias.

No tocante à tramitação, o PL nº 2.329, de 2021, foi distribuído à Comissão de Direitos Humanos e Legislação Participativa (CDH), à Comissão de Assuntos Econômicos (CAE) e, em decisão terminativa, a esta CCJ. Não foram apresentadas emendas.

A CDH aprovou parecer favorável, de minha relatoria; a CAE aprovou parecer favorável, relatado pela Senadora Damares Alves; e, nesta CCJ, fui designado para atuar como relator, tendo sido realizada audiência pública para instrução da matéria em 7 de outubro de 2025.

Na **audiência pública**, a Sra. Célia Carvalho Nahas, representando a Secretaria Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (SNDCA) do Ministério dos Direitos Humanos e da Cidadania (MDHC), trouxe contribuições pautadas nas diretrizes da Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990 (Estatuto da Criança e do Adolescente – ECA), e no direito à convivência familiar e comunitária.

A participante defendeu a necessidade de o PL nº 2329, de 2021, prever expressamente o “acolhimento familiar” como modalidade beneficiária do fundo e do programa, argumentando que o cuidado em ambiente familiar oferece um núcleo de proteção mais efetivo e individualizado do que o acolhimento puramente institucional.

Sob a ótica da gestão pública, Nahas apontou lacunas no texto legal, como a ausência de definição do ministério responsável pela administração do fundo e a falta de clareza sobre como o novo auxílio se articulará e acumulará com outros benefícios sociais já recebidos pelas famílias. Por fim, propôs uma alteração terminológica, sugerindo a exclusão do termo “menor” por “crianças e adolescentes”.

O Sr. Luis Carlos Vendramin Júnior, na condição de presidente do Operador Nacional do Registro Civil de Pessoas Naturais (ON-RCPN), concentrou sua intervenção na viabilidade técnica e no fornecimento de dados para a formulação de políticas públicas de amparo à infância. Ele apresentou a estrutura do Sistema Eletrônico dos Registros Públicos (Serp), instituído pela Lei nº 14.382, de 27 de junho de 2022, detalhando como a interoperabilidade e a interconexão das bases de dados dos cartórios brasileiros permitem a geração de indicadores estatísticos precisos e em tempo real.

Como solução concreta, disponibilizou o painel público e dinâmico de relatórios sobre a orfandade no país (com atualização diária), anunciando a inclusão imediata de novos filtros analíticos para mapear se as causas de perda parental decorreram de mortes naturais ou violentas e detalhar o impacto por gênero e região geográfica.

O Sr. Milton Santos, coordenador executivo nacional da Coalizão Orfandade e Direitos, caracterizou a orfandade como uma grave situação de desproteção social que exige a articulação de redes públicas estatais. Com base nos dados que apontam mais de 250 mil crianças e adolescentes nessa condição no Brasil, o participante ressaltou que cerca de 90% dos casos configuram orfandade unilateral.

Diante disso, sustentou que a prioridade da lei deve ser o fortalecimento e o acompanhamento do cuidador familiar sobrevivente — frequentemente mulheres negras e idosas em situação de vulnerabilidade. Santos apresentou propostas de melhorias ao projeto de lei, sugerindo: a garantia de que a transferência de renda não anule outros benefícios cumulativos das famílias hipossuficientes; a não utilização do termo “órfão” para evitar a estigmatização dessas crianças e adolescentes; e a reserva de recursos específicos para o monitoramento contínuo e a produção de conhecimento acadêmico sobre a orfandade.

É o relatório.

II – ANÁLISE

A proposição em análise vem a esta CCJ, para o exame de sua constitucionalidade, juridicidade e regimentalidade, nos termos do art. 101, inciso I, do Regimento Interno do Senado Federal (RISF). Adicionalmente,

competete a esta Comissão opinar sobre o mérito das matérias a ela submetidas, conforme disposto no art. 101, inciso I, do RISF.

Com efeito, a proposição versa sobre **proteção à infância e à juventude** — competência concorrente da União prevista no art. 24, inciso XV, da Constituição Federal —, **assistência social** — competência privativa da União prevista no art. 22, inciso XXIII, da Constituição — e **financiamento público por meio de loterias** — competência privativa da União prevista no art. 22, inciso XX, da Constituição.

Quanto à **constitucionalidade formal**, a iniciativa parlamentar mostra-se adequada. O PL nº 2.329, de 2021, não cria nem transforma órgãos da administração pública, não institui cargos ou funções, não altera regime jurídico de servidores, nem dispõe sobre organização administrativa do Poder Executivo. Limita-se a instituir fundo e programa de natureza legal, a definir diretrizes gerais de política pública de assistência a órfãos e a alterar a destinação de parcela da arrecadação de loteria federal. Não se identifica, portanto, vício de iniciativa.

No que se refere a eventuais alegações de interferência no Poder Executivo, cumpre salientar que a instituição de fundos públicos e a definição de suas fontes de receita e destinações configuram exercício típico da função legislativa, desde que observadas as normas constitucionais sobre finanças públicas. O inciso IX do art. 167 da Constituição Federal veda a instituição de fundos sem prévia autorização legislativa, o que o projeto justamente busca suprir, ao criar o Facor por lei. Não se verifica, na proposição, ingerência em atos de gestão interna do Executivo, como escolha de estrutura administrativa, nomeação de gestores ou definição de procedimentos operacionais, que permanecem no âmbito da discricionariedade administrativa.

No tocante à repartição federativa e à destinação dos recursos, o projeto prevê que os valores destinados ao Facor, oriundos da loteria de prognósticos numéricos, serão repassados diretamente às secretarias estaduais ou distrital competentes, proporcionalmente ao montante das apostas em cada unidade federativa. Como a fonte principal do Facor decorre de loteria, e não de imposto, não se configura violação à vedação de vinculação de receita de impostos a órgão, fundo ou despesa.

Em relação à possibilidade de criação de financiamento por loterias, a Constituição Federal atribui ao Congresso Nacional, como já ressaltado, competência para dispor sobre sistemas de consórcios e sorteios,

nos termos do art. 22, inciso XX. A Lei nº 13.756, de 2018, já estrutura o regime jurídico das loterias federais e a destinação de suas receitas, inclusive para diversos fundos e políticas públicas. A alteração proposta pelo art. 6º do Projeto de Lei nº 2.329, de 2021, insere o Facor entre os destinatários do produto da arrecadação da loteria de prognósticos numéricos, com redução proporcional da parcela destinada ao agente operador.

Sob o ponto de vista da **constitucionalidade material**, a proposição alinha-se aos objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil de redução das desigualdades sociais e regionais e de erradicação da pobreza, além da promoção do bem de todos, conforme previsto no art. 3º, incisos III e IV da Constituição Federal. Ao instituir mecanismo de apoio financeiro a crianças e adolescentes órfãos em situação de vulnerabilidade e às instituições que lhes prestam assistência, o projeto busca concretizar esses comandos constitucionais.

No que se refere à **regimentalidade**, o PL nº 2.329, de 2021, observa o processo legislativo ordinário previsto nos arts. 59 e seguintes da Constituição Federal e nas normas regimentais pertinentes. A distribuição da matéria à CDH, à CAE e a esta Comissão, com atribuição de decisão terminativa a esta última, harmoniza-se com os arts. 90, 97, 99, 100 e 101 do RISF, que definem as competências temáticas das comissões permanentes. Não se verifica afronta às regras regimentais sobre iniciativa, tramitação, apreciação em comissão ou deliberação terminativa, nem desrespeito às vedações regimentais quanto à apresentação e ao processamento de proposições.

Sob o prisma da **juridicidade**, a proposição apresenta coerência com o ordenamento jurídico, respeita a hierarquia das normas e não conflita com princípios gerais de direito. A instituição do Facor e do Procor por lei ordinária mostra-se compatível com o regime jurídico dos fundos públicos e programas sociais, em consonância com o art. 167, inciso IX, da Constituição Federal. A vinculação de parcela do produto da arrecadação da loteria de prognósticos numéricos ao Facor não afronta a vedação de vinculação de receita de impostos prevista no art. 167, inciso IV, da Constituição Federal, por se tratar de receita de loteria, que não possui natureza tributária.

No **mérito**, a proposição apresenta relevante conteúdo social. Com efeito, a criação do Facor e do Procor oferece resposta normativa estruturada a uma situação de vulnerabilidade extrema, que se agravou em razão da pandemia de covid-19, mas que transcende esse contexto, ao alcançar crianças e adolescentes que perderam pais ou responsáveis por quaisquer causas. O

desenho do benefício assistencial, condicionado à baixa renda familiar *per capita* e vinculado ao guardião legal do órfão, busca mitigar o risco de pobreza e desproteção material, ao mesmo tempo em que preserva a possibilidade de cumulação com benefícios previdenciários.

Por conseguinte, a opção por financiar o Facor com parcela da arrecadação de loteria de prognósticos numéricos revela-se adequada sob a ótica de política pública, pois utiliza fonte de receita não tributária, de caráter voluntário para o apostador, e já tradicionalmente destinada a finalidades sociais. A redução do percentual destinado ao agente operador da loteria atende ao princípio da responsabilidade fiscal, na medida em que realoca recursos dentro do próprio sistema lotérico, sem ampliar gastos ou comprometer a viabilidade operacional da loteria.

Assim sendo, não se identificam vícios de constitucionalidade formal ou material nos dispositivos do Projeto de Lei nº 2.329, de 2021, tampouco afronta às normas regimentais aplicáveis. A técnica legislativa mostra-se adequada, com estrutura clara, definição de objetivos, fontes de recursos, critérios de elegibilidade e mecanismos de transparência, cabendo ao Poder Executivo, em momento posterior, detalhar a execução por meio de regulamentação, nos limites da lei.

Por fim, à luz das contribuições colhidas na audiência pública realizada em 7 de outubro de 2025, a proposição demanda ajustes, com o objetivo de incorporar as pertinentes sugestões apresentadas pela sociedade civil, consistentes em:

- a) substituição da expressão “crianças órfãs” por “crianças e adolescentes em condição de orfandade”;
- b) definição de orfandade como a “decorrente da morte de um ou de ambos os pais ou cuidadores primários”, nos termos da Resolução nº 256, de 12 de dezembro de 2024, do Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (Conanda);
- c) adoção da terminologia “crianças e adolescentes” em substituição a “menores”, em conformidade com o ECA;

- d) ampliação do alcance da proposição para contemplar expressamente o acolhimento familiar, por se tratar de modalidade preferencial, nos termos do art. 34, § 1º, do ECA;
- e) previsão de destinação de cinco por cento dos recursos do Facor para a produção de conhecimento sobre a questão da orfandade no Brasil;
- f) supressão do rol taxativo de entidades, em favor de disciplina mais aderente ao modelo previsto no art. 92, § 5º, do ECA; e
- g) ampliação da regra de cumulação dos benefícios do Facor, de modo a abranger, de forma expressa, benefícios sociais, além dos previdenciários.

III – VOTO

Diante do exposto, o voto é pela constitucionalidade, juridicidade, regimentalidade e boa técnica legislativa da proposição e, no mérito, pela **aprovação** do PL nº 2.329, de 2021, na forma do seguinte substitutivo:

EMENDA Nº – CCJ (SUBSTITUTIVO)

PROJETO DE LEI Nº 2.329, DE 2021

Institui o Fundo de Amparo às Crianças e aos Adolescentes em Condição de Orfandade (Facor) e o Programa de Amparo às Crianças e aos Adolescentes em Condição de Orfandade (Procor), com o objetivo de promover ações que ampliem o acesso a direitos fundamentais dessas crianças e adolescentes por meio do apoio a instituições e famílias, e altera a Lei nº 13.756, de 12 de dezembro de 2018, para incluir o Facor entre os destinatários do produto da arrecadação da loteria de prognósticos numéricos.

O CONGRESSO NACIONAL decreta:

Art. 1º Ficam instituídos o Fundo de Amparo às Crianças e aos Adolescentes em Condição de Orfandade (Facor) e o Programa de Amparo às Crianças e aos Adolescentes em Condição de Orfandade (Procor), com o objetivo de apoiar financeiramente as famílias de crianças e adolescentes em condição de orfandade, definida como a decorrente da morte de um ou de ambos os pais ou cuidadores primários, e cuja família remanescente não disponha de meios para prover a sua manutenção, bem como as pessoas e instituições que desenvolvam programas de acolhimento familiar e institucional e prestem apoio a essas crianças e adolescentes, de modo a promover ações que ampliem o acesso a direitos fundamentais.

§ 1º Para os fins desta Lei, a família é composta pelas crianças e pelos adolescentes, em conjunto com pais e mães, avôs e avós, padrastos e madrastas, tios e tias, cônjuges, companheiros ou companheiras, irmãos e irmãs ou enteados maiores de idade, que vivam sob o mesmo teto.

§ 2º As instituições a que se refere o *caput* devem ser registradas no Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente e atender aos requisitos expressos no art. 91 da Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990 (Estatuto da Criança e do Adolescente), estando sujeitas à fiscalização pelo Judiciário, pelo Ministério Público e pelos Conselhos Tutelares.

Art. 2º Constituem recursos do Facor:

I – dotações consignadas na lei orçamentária anual e seus créditos adicionais;

II – doações de pessoas naturais ou jurídicas, públicas ou privadas, nacionais ou estrangeiras;

III – rendimentos de qualquer natureza advindos da remuneração de aplicações do seu patrimônio;

IV – os relativos à participação no produto da arrecadação da loteria de prognósticos numéricos, nos termos da alínea “j” do inciso II do *caput* do art. 16 da Lei nº 13.756, de 12 de dezembro de 2018.

Art. 3º Os recursos do Facor terão as seguintes destinações:

I – 70% (setenta por cento) para a concessão de benefício financeiro mensal de cunho assistencial ao familiar que detiver a guarda das crianças e adolescentes em condição de orfandade e cuja renda familiar mensal *per capita* seja inferior a 25% (vinte e cinco por cento) do salário mínimo;

II – 25% (trinta por cento) para a concessão de apoio financeiro às pessoas e instituições que desenvolvam programas de acolhimento familiar e institucional e prestem apoio a crianças e adolescentes em condição de orfandade, exclusivamente para a realização das atividades previstas no Procor;

III – 5% (cinco por cento) para a concessão de bolsas de pesquisa, no âmbito acadêmico, destinadas ao desenvolvimento de estudos e à produção de conhecimento sobre a orfandade no Brasil.

§ 1º O valor do benefício assistencial de que trata o inciso I do *caput* corresponderá a 25% (vinte e cinco por cento) do salário mínimo para a primeira criança ou adolescente em condição de orfandade e a 15% (quinze por cento) do salário mínimo para cada um dos demais, se houver.

§ 2º O recebimento do benefício assistencial de que trata o inciso I do *caput* poderá ser cumulado com o recebimento de benefício previdenciário, seja do Regime Geral de Previdência Social, seja do Regime Próprio de Previdência Social dos servidores públicos, bem como de outros benefícios sociais, tais como o Programa Bolsa Família, o Benefício de Prestação Continuada e outros auxílios financeiros de caráter social instituídos pelos entes federativos.

§ 3º As instituições que receberem recursos do Facor deverão publicar na internet balanços semestrais contendo informações operacionais e financeiras detalhadas sobre o público atendido e as atividades desenvolvidas no âmbito do Procor, garantido o sigilo da identidade das crianças e adolescentes e sem prejuízo de outras exigências legais e regulamentares.

§ 4º As pessoas responsáveis por programas de acolhimento familiar que receberem recursos do Facor deverão aplicá-los exclusivamente no cuidado das crianças e dos adolescentes acolhidos, ficando a utilização dos recursos sujeita à fiscalização do Poder Judiciário, do Ministério Público e dos Conselhos Tutelares.

§ 5º Os beneficiários deverão fazer parte do Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal (CadÚnico).

Art. 4º Os recursos destinados ao Facor não utilizados até o final do exercício financeiro corrente serão apurados no balanço anual e transferidos como crédito do mesmo fundo no exercício financeiro seguinte.

Art. 5º O Procor tem por objetivo promover a ampliação do acesso das crianças e dos adolescentes em condição de orfandade a direitos fundamentais, por meio de ações sociais realizadas pelas pessoas e instituições referidas no *caput* do art. 1º desta Lei.

§ 1º Fazem parte do escopo do Procor ações educativas, recreativas, psicoterapêuticas, profissionalizantes e de acolhimento.

§ 2º As ações e serviços desenvolvidos no âmbito do Procor devem ser complementares e preferencialmente integrados àqueles oferecidos pelos demais órgãos e programas oficiais de educação e de assistência social.

Art. 6º O art. 16 da Lei nº 13.756, de 12 de dezembro de 2018, passa a vigorar com a seguinte redação:

“**Art. 16.**

.....

II -

.....

h) 18,13% (dezoito inteiros e treze centésimos por cento) para a cobertura de despesas de custeio e manutenção do agente operador da loteria de prognósticos numéricos;

.....

j) 1% (um por cento) para o Fundo de Amparo às Crianças e aos Adolescentes em Condição de Orfandade (Facor).

.....” (NR)

Parágrafo único. Os recursos arrecadados pela Caixa Econômica Federal destinados ao Facor ser-lhe-ão repassados, acompanhados da discriminação do montante correspondente às apostas efetuadas em cada unidade federativa, cabendo ao fundo transferi-los às secretarias estaduais e

distrital competentes, na proporção das apostas realizadas em cada Estado e no Distrito Federal, ficando esses entes responsáveis pela execução dos gastos.

Art. 7º Esta Lei entra em vigor decorridos 120 (cento e vinte) dias da data de sua publicação.

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relator