



# SENADO FEDERAL

**COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E CIDADANIA**

## **PAUTA DA 34<sup>a</sup> REUNIÃO**

**(3<sup>a</sup> Sessão Legislativa Ordinária da 57<sup>a</sup> Legislatura)**

**08/10/2025  
QUARTA-FEIRA  
às 09 horas**

**Presidente: Senador Otto Alencar  
Vice-Presidente: Senador Vanderlan Cardoso**



## Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania

**34<sup>a</sup> REUNIÃO, EXTRAORDINÁRIA, DA 3<sup>a</sup> SESSÃO LEGISLATIVA ORDINÁRIA  
DA 57<sup>a</sup> LEGISLATURA, A REALIZAR-SE EM 08/10/2025.**

## **34<sup>a</sup> REUNIÃO, EXTRAORDINÁRIA**

***quarta-feira, às 09 horas***

## **SUMÁRIO**

ITEM	PROPOSIÇÃO	RELATOR (A)	PÁGINA
1	PL 315/2023 - Não Terminativo -	SENADOR ANGELO CORONEL	10
2	PL 1473/2025 - Terminativo -	SENADOR FLÁVIO BOLSONARO	24
3	PL 3181/2025 - Não Terminativo -	SENADORA PROFESSORA DORINHA SEABRA	58
4	PEC 22/2025 - Não Terminativo -	SENADOR ESPERIDIÃO AMIN	68
5	PL 425/2024 - Terminativo -	SENADORA ELIZIANE GAMA	87
6	PL 5461/2019 - Terminativo -	SENADOR MECIAS DE JESUS	95

7	<b>PEC 148/2015</b> - Não Terminativo -	<b>SENADOR ROGÉRIO CARVALHO</b>	111
---	--	---------------------------------	-----

## COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E CIDADANIA - CCJ

PRESIDENTE: Senador Otto Alencar

VICE-PRESIDENTE: Senador Vanderlan Cardoso

(27 titulares e 27 suplentes)

TITULARES	SUPLENTES		
<b>Bloco Parlamentar Democracia(MDB, PSDB, PODEMOS, UNIÃO)</b>			
Eduardo Braga(MDB)(13)(1)	AM 3303-6230	1 Alessandro Vieira(MDB)(13)(1)	SE 3303-9011 / 9014 / 9019
Renan Calheiros(MDB)(13)(1)	AL 3303-2261 / 2262 / 2265 / 2268	2 Professora Dorinha Seabra(UNIÃO)(13)(1)	TO 3303-5990 / 5995 / 5900
Jader Barbalho(MDB)(13)(20)(1)(21)	PA 3303-9831 / 9827 / 9832	3 Marcelo Castro(MDB)(13)(1)	PI 3303-6130 / 4078
Veneziano Vital do Rêgo(MDB)(13)(1)	PB 3303-2252 / 2481	4 Jayme Campos(UNIÃO)(13)(10)	MT 3303-2390 / 2384 / 2394
Sergio Moro(UNIÃO)(3)(13)	PR 3303-6202	5 Giordano(MDB)(3)(13)	SP 3303-4177
Alan Rick(UNIÃO)(3)(13)	AC 3303-6333	6 Zequinha Marinho(PODEMOS)(3)(13)(12)(17)	PA 3303-6623
Soraya Thronicke(PODEMOS)(13)(9)	MS 3303-1775	7 Plínio Valério(PSDB)(13)(9)	AM 3303-2898 / 2800
Oriovisto Guimarães(PSDB)(13)(11)	PR 3303-1635	8 Fernando Farias(MDB)(13)(11)	AL 3303-6266 / 6273
Marcio Bittar(PL)(13)(12)	AC 3303-2115 / 2119 / 1652	9 Efraim Filho(UNIÃO)(13)(12)	PB 3303-5934 / 5931
<b>Bloco Parlamentar da Resistência Democrática(PSB, PSD)</b>			
Otto Alencar(PSD)(4)	BA 3303-3172 / 1464 / 1467	1 Angelo Coronel(PSD)(4)	BA 3303-6103 / 6105
Omar Aziz(PSD)(4)	AM 3303-6579 / 6581	2 Zenaide Maia(PSD)(4)(16)(14)	RN 3303-2371 / 2372 / 2358
Eliziane Gama(PSD)(4)(33)(31)	MA 3303-6741	3 Irajá(PSD)(4)(24)(27)	TO 3303-6469 / 6474
Vanderlan Cardoso(PSD)(4)(16)	GO	4 Sérgio Petecão(PSD)(4)	AC 3303-4086 / 6708 / 6709
Rodrigo Pacheco(PSD)(4)	MG 3303-2794	5 Mara Gabrilli(PSD)(4)(28)	SP 3303-2191
Cid Gomes(PSB)(32)(37)(4)(35)(34)	CE 3303-6460 / 6399	6 Jorge Kajuru(PSB)(37)(4)(36)	GO 3303-2844 / 2031
<b>Bloco Parlamentar Vanguarda(PL, NOVO)</b>			
Carlos Portinho(PL)(2)	RJ 3303-6640 / 6613	1 Jorge Seif(PL)(2)	SC 3303-3784 / 3756
Eduardo Girão(NONO)(2)	CE 3303-6677 / 6678 / 6679	2 Izalci Lucas(PL)(25)(22)(2)	DF 3303-6049 / 6050
Magno Malta(PL)(2)	ES 3303-6370	3 Eduardo Gomes(PL)(2)	TO 3303-6349 / 6352
Marcos Rogério(PL)(2)	RO 3303-6148	4 Flávio Bolsonaro(PL)(2)	RJ 3303-1717 / 1718
Rogerio Marinho(PL)(2)	RN 3303-1826	5 Jaime Bagatollo(PL)(19)(18)(2)	RO 3303-2714
<b>Bloco Parlamentar Pelo Brasil(PDT, PT)</b>			
Rogério Carvalho(PT)(5)	SE 3303-2201 / 2203	1 Randolfe Rodrigues(PT)(5)	AP 3303-6777 / 6568
Fabiano Contarato(PT)(5)	ES 3303-9054 / 6743	2 Paulo Paim(PT)(5)(23)	RS 3303-5232 / 5231 / 5230 / 5235
Augusta Brito(PT)(5)	CE 3303-5940	3 Humberto Costa(PT)(5)(26)	PE 3303-6285 / 6286
Weverton(PDT)(5)	MA 3303-4161 / 1655	4 Ana Paula Lobato(PDT)(5)	MA 3303-2967
<b>Bloco Parlamentar Aliança(PP, REPUBLICANOS)</b>			
Ciro Nogueira(PP)(6)	PI 3303-6187 / 6188 / 6183	1 Laércio Oliveira(PP)(6)(30)(29)	SE 3303-1763 / 1764
Esperidião Amin(PP)(6)	SC 3303-6446 / 6447 / 6454	2 Dr. Hiran(PP)(6)	RR 3303-6251
Mecias de Jesus(REPUBLICANOS)(6)(12)	RR 3303-5291 / 5292	3 Hamilton Mourão(REPUBLICANOS)(6)(12)	RS 3303-1837
(1)	Em 18.02.2025, os Senadores Eduardo Braga, Renan Calheiros, Jader Barbalho e Veneziano Vital do Rêgo foram designados membros titulares, e os Senadores Alessandro Vieira, Marcelo Castro e Giordano membros suplentes, pelo Bloco Parlamentar Democracia, para compor a Comissão (Of. 005/2025-GLMDB).		
(2)	Em 18.02.2025, os Senadores Carlos Portinho, Eduardo Girão, Magno Malta, Marcos Rogério e Rogerio Marinho foram designados membros titulares, e os Senadores Jorge Seif, Izalci Lucas, Eduardo Gomes, Flávio Bolsonaro e Jaime Bagatollo membros suplentes, pelo Bloco Parlamentar Vanguarda, para compor a Comissão (Of. 008/2025-BLVANG).		
(3)	Em 18.02.2025, os Senadores Sergio Moro e Alan Rick foram designados membros titulares, e os Senadores Professora Dorinha Seabra e Marcio Bittar membros suplentes, pelo Bloco Parlamentar Democracia, para compor a Comissão (Of. 12/2025-GLUNIAO).		
(4)	Em 18.02.2025, os Senadores Otto Alencar, Omar Aziz, Eliziane Gama, Zenaide Maia, Rodrigo Pacheco e Cid Gomes foram designados membros titulares, e os Senadores Angelo Coronel, Lucas Barreto, Irajá, Sérgio Petecão, Margaret Buzetti e Jorge Kajuru membros suplentes, pelo Bloco Parlamentar da Resistência Democrática, para compor a Comissão (Of. 004/2025-GSEGAMA).		
(5)	Em 18.02.2025, os Senadores Rogério Carvalho, Fabiano Contarato, Augusta Brito e Weverton foram designados membros titulares, e os Senadores Randolfe Rodrigues, Humberto Costa, Jaques Wagner e Ana Paula Lobato membros suplentes, pelo Bloco Parlamentar Pelo Brasil, para compor a Comissão (Of. 026/2025-GLPDT).		
(6)	Em 18.02.2025, os Senadores Ciro Nogueira, Esperidião Amin, Tereza Cristina e Mecias de Jesus foram designados membros titulares, e os Senadores Laércio Oliveira, Dr. Hiran e Hamilton Mourão membros suplentes, pelo Bloco Parlamentar Aliança, para compor a Comissão (Of. nº 002/2025-GABLID/BLALIAN).		
(7)	Em 19.02.2025, a comissão reunida elegeu o Senador Otto Alencar Presidente deste colegiado (Of. nº 001/2025-PRESIDÊNCIA/CCJ).		
(8)	1 (uma) vaga compartilhada entre os Blocos Parlamentares Democracia, Pelo Brasil e Aliança, de acordo com o cálculo de proporcionalidade de 18/02/2025.		
(9)	Em 19.02.2025, a Senadora Soraya Thronicke foi designada membro titular e o Senador Marcos do Val, membro suplente, pelo Bloco Parlamentar Democracia, para compor a comissão (Of. nº 010/2025-GLPODEMOS).		
(10)	Em 19.02.2025, o Senador Fernando Farias foi designado membro suplente, pelo Bloco Parlamentar Democracia, para compor a comissão (Of. nº 23/2025-GLMDB)		
(11)	Em 19.02.2025, o Senador Oriovisto Guimarães foi designado membro titular, e o Senador Plínio Valério membro suplente, pelo Bloco Parlamentar Democracia, para compor a Comissão (Of. nº 001/2025-GLPSDB).		

- (12) Em 19.02.2025, o Senador Marcio Bittar foi designado membro titular e os Senadores Efraim Filho e Jayme Campos, membros suplentes, pelo Bloco Parlamentar Democracia. Os Senadores Marcio Bittar e Jayme Campos foram indicados nas vagas compartilhadas entre os Blocos Parlamentares Democracia, Pelo Brasil e Aliança, que antes estavam ocupadas pelo Bloco Parlamentar Aliança, assim a Senadora Tereza Cristina deixa de compor a comissão e os Senadores Mecias de Jesus e Hamilton Mourão passam a ocupar as vagas de 3º titular e 3º suplente, respectivamente (Ofs. n.ºs 003/2025-GABLID/BLALIAN e 004/2025-BLDEM).
- (13) Em 19.02.2025, os Senadores Eduardo Braga, Renan Calheiros, Jader Barbalho e Veneziano Vital do Rêgo, Sergio Moro, Alan Rick, Soraya Thronicke, Orio visto Guimarães e Marcio Bittar foram designados membros titulares, e os Senadores Alessandro Vieira, Professora Dorinha Seabra, Marcelo Castro, Jayme Campos, Giordano, Marcos Do Val, Plínio Valério, Fernando Farias e Efraim Filho membros suplentes, pelo Bloco Parlamentar Democracia, para compor a Comissão (Of. n.º 006/2025-BLDEM).
- (14) Em 20.03.2025, o Senador Vanderlan Cardoso foi designado membro suplente, em substituição ao Senador Lucas Barreto, que deixa de compor a comissão, pelo Bloco Parlamentar da Resistência Democrática (Of. n.º 16/2025-GSEGAMA).
- (15) Em 02.04.2025, a comissão reunida elegeu o Senador Vanderlan Cardoso Vice-Presidente deste colegiado (Of. n.º 013/2025-PRESIDÊNCIA/CCJ).
- (16) Em 02.04.2025, o Senador Vanderlan Cardoso foi designado membro titular, em substituição à Senadora Zenaide Maia, que passa a compor a comissão como membro suplente, pelo Bloco Parlamentar da Resistência Democrática (Of. n.º 18/2025-GSEGAMA).
- (17) Em 24.04.2025, o Senador Zequinha Marinho foi designado membro suplente, em substituição ao Senador Marcos do Val, que deixa de compor a comissão, pelo Bloco Parlamentar Democracia (Of. n.º 018/2025-BLDEM).
- (18) Em 21.05.2025, o Senador Wilder Morais foi designado membro suplente, em substituição ao Senador Jaime Bagattoli, que deixa de compor a comissão, pelo Bloco Parlamentar Vanguarda (Of. n.º 49/2025-BLVANG).
- (19) Em 28.05.2025, o Senador Jaime Bagattoli foi designado membro suplente, em substituição ao Senador Wilder Morais, que deixa de compor a comissão, pelo Bloco Parlamentar Vanguarda (Of. n.º 056/2025-BLVANG).
- (20) Em 10.06.2025, o Senador Confúcio Moura foi designado membro titular, em substituição ao Senador Jader Barbalho, que deixa de compor a comissão, pelo Bloco Parlamentar Democracia (Of. n.º 34/2025-BLDEMO).
- (21) Em 10.06.2025, o Senador Jader Barbalho foi designado membro titular, em substituição ao Senador Confúcio Moura, que deixa de compor a comissão, pelo Bloco Parlamentar Democracia (Of. n.º 35/2025-BLDEMO).
- (22) Em 16.07.2025, o Senador Wilder Morais foi designado membro suplente, em substituição ao Senador Izalci Lucas, que deixa de compor a comissão, pelo Bloco Parlamentar Vanguarda (Of. n.º 71/2025-BLVANG).
- (23) Em 16.07.2025, o Senador Paulo Paim foi designado membro suplente, em substituição ao Senador Humberto Costa, que deixa de compor a comissão, pelo Bloco Parlamentar Pelo Brasil (Of. n.º 13/2025-BLPBRA).
- (24) Em 06.08.2025, o Senador Lucas Barreto foi designado membro suplente, em substituição ao Senador Irajá, que deixa de compor a comissão, pelo Bloco Parlamentar da Resistência Democrática (Of. n.º 52/2025-GSEGAMA).
- (25) Em 15.08.2025, o Senador Izalci Lucas foi designado membro suplente, em substituição ao Senador Wilder Morais, que deixa de compor a comissão, pelo Bloco Parlamentar Vanguarda (Of. n.º 72/2025-BLVANG).
- (26) Em 19.08.2025, o Senador Humberto Costa foi designado membro suplente, em substituição ao Senador Jaques Wagner, que deixa de compor a comissão, pelo Bloco Parlamentar Pelo Brasil (Of. n.º 15/2025-BLPBRA).
- (27) Em 19.08.2025, o Senador Irajá foi designado membro suplente, em substituição ao Senador Lucas Barreto, que deixa de compor a comissão, pelo Bloco Parlamentar da Resistência Democrática (Of. n.º 52/2025-GSEGAMA).
- (28) Em 04.09.2025, a Senadora Mara Gabrilli foi designada membro suplente, em substituição à Senadora Margareth Buzetti, que deixa de compor a comissão, pelo Bloco Parlamentar da Resistência Democrática (Of. n.º 65/2025-GSEGAMA).
- (29) Em 09.09.2025, a Senadora Tereza Cristina foi designada membro suplente, em substituição ao Senador Laércio Oliveira, que deixa de compor a comissão, pelo Bloco Parlamentar Aliança (Of. n.º 45/2025-GABLID/BLALIAN).
- (30) Em 11.09.2025, 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. n.º 46/2025-GABLID/BLALIAN).
- (31) Em 16.09.2025, a Senadora Jussara Lima foi designada membro titular, em substituição à Senadora Eliziane Gama, que deixa de compor a comissão, pelo Bloco Parlamentar da Resistência Democrática (Of. n.º 73/2025-GSEGAMA).
- (32) Em 17.09.2025, o Senador Flávio Arns foi designado membro titular, em substituição ao Senador Cid Gomes, que deixa de compor a comissão, pelo Bloco Parlamentar da Resistência Democrática (Of. n.º 74/2025-GSEGAMA).
- (33) Em 18.09.2025, a Senadora Eliziane Gama foi designada membro titular, em substituição à Senadora Jussara Lima, que deixa de compor a comissão, pelo Bloco Parlamentar da Resistência Democrática (Of. n.º 79/2025-GSEGAMA).
- (34) Em 22.09.2025, o Senador Cid Gomes foi designado membro titular, em substituição ao Senador Flávio Arns, que deixa de compor a comissão, pelo Bloco Parlamentar da Resistência Democrática (Of. n.º 86/2025-GSEGAMA).
- (35) Em 23.09.2025, o Senador Jorge Kajuru foi designado membro titular, em substituição ao Senador Cid Gomes, que deixa de compor a comissão, pelo Bloco Parlamentar da Resistência Democrática (Of. n.º 87/2025-GSEGAMA).
- (36) Em 23.09.2025, o Senador Flávio Arns foi designado membro suplente, em substituição ao Senador Jorge Kajuru, que passa a compor a comissão como membro titular, pelo Bloco Parlamentar da Resistência Democrática (Of. n.º 87/2025-GSEGAMA).
- (37) Em 29.09.2025, o Senador Cid Gomes foi designado membro titular, em substituição ao Senador Jorge Kajuru, que passa a compor a comissão, pelo Bloco Parlamentar da Resistência Democrática (Of. n.º 94/2025-GSEGAMA).

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**

**3<sup>a</sup> SESSÃO LEGISLATIVA ORDINÁRIA DA  
57<sup>a</sup> LEGISLATURA**

Em 8 de outubro de 2025  
(quarta-feira)  
às 09h

**PAUTA**

34<sup>a</sup> Reunião, Extraordinária

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

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

Atualizações:

1. Retirada do Item 7. (06/10/2025 16:48)
2. Incluído o Item 7. (07/10/2025 19:01)
3. Recebimento de Voto em Separado para o item 6. (08/10/2025 09:11)

## PAUTA

### ITEM 1

#### PROJETO DE LEI N° 315, DE 2023

##### - Não Terminativo -

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

**Autoria:** Câmara dos Deputados

**Relatoria:** Senador Angelo Coronel

**Relatório:** Favorável ao Projeto.

**Observações:**

*A matéria foi apreciada pela Comissão de Assuntos Econômicos.*

**Textos da pauta:**

[Parecer \(CAE\)](#)

[Avulso inicial da matéria](#)

### ITEM 2

#### PROJETO DE LEI N° 1473, DE 2025

##### - Terminativo -

*Altera a Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990 (Estatuto da Criança e do Adolescente), para tornar mais rígidas as disposições a respeito da medida de internação; e o Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 (Código Penal), para alterar os critérios etários de atenuante e de redução dos prazos de prescrição.*

**Autoria:** Senador Fabiano Contarato

**Relatoria:** Senador Flávio Bolsonaro

**Relatório:** Pela aprovação do projeto, com o acolhimento parcial da Emenda nº 1- CDH, nos termos do Substitutivo que apresenta.

**Observações:**

- A matéria foi apreciada pela Comissão de Direitos Humanos e Legislação Participativa;
- Nos termos do art. 282 do RISF, se for aprovado o Substitutivo, será ele submetido a turno suplementar;
- Em 07/10/2025 foi realizada audiência pública para instrução da matéria;
- Votação nominal.

**Textos da pauta:**

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

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

[Parecer \(CDH\)](#)

[Relatório Legislativo \(CCJ\)](#)

### ITEM 3

#### PROJETO DE LEI N° 3181, DE 2025

##### - Não Terminativo -

*Cria funções comissionadas no quadro de pessoal do Superior Tribunal de Justiça.*

**Autoria:** Câmara dos Deputados

**Relatoria:** Senadora Professora Dorinha Seabra

**Relatório:** Favorável ao Projeto.

**Observações:**

- Na 31ª Reunião Extraordinária, realizada em 1º/10/2025, a Presidência concedeu vista coletiva aos Senadores nos termos regimentais.

**Textos da pauta:**

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

#### ITEM 4

#### PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO N° 22, DE 2025

- Não Terminativo -

Acrescenta o art. 139 ao Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), para instituir a Política Nacional de Apoio à Atividade de Transporte Rodoviário Profissional.

**Autoria:** Senador Jaime Bagattoli, Senador Esperidião Amin, Senador Plínio Valério, Senador Laércio Oliveira, Senador Romário, Senador Luis Carlos Heinze, Senador Flávio Arns, Senador Magno Malta, Senadora Damares Alves, Senador Lucas Barreto, Senador Oriovisto Guimarães, Senador Jorge Seif, Senador Alan Rick, Senador Dr. Hiran, Senador Confúcio Moura, Senador Marcos Rogério, Senador Wellington Fagundes, Senador Chico Rodrigues, Senador Hamilton Mourão, Senador Cleitinho, Senador Wilder Moraes, Senador Jayme Campos, Senador Izalci Lucas, Senador Eduardo Girão, Senadora Tereza Cristina, Senador Mecias de Jesus, Senador Jorge Kajuru, Senador Marcio Bittar

**Relatoria:** Senador Esperidião Amin

**Relatório:** Favorável à Proposta, e pela aprovação parcial da Emenda nº 1, nos termos da Emenda Substitutiva que apresenta.

**Observações:**

Em 12/08/2025, foi recebida a Emenda nº 1, de autoria do senador Laércio Oliveira.

**Textos da pauta:**

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

#### ITEM 5

#### PROJETO DE LEI N° 425, DE 2024

- Terminativo -

Altera o art. 218-B do Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 (Código Penal), para aumentar a pena do crime de favorecimento da prostituição ou de outra forma de exploração sexual de criança ou adolescente ou de vulnerável.

**Autoria:** Senador Zequinha Marinho

**Relatoria:** Senadora Eliziane Gama

**Relatório:** Pela aprovação do Projeto.

**Observações:**

Votação nominal.

**Textos da pauta:**

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

#### ITEM 6

## PROJETO DE LEI N° 5461, DE 2019

### **- Terminativo -**

*Transfere ao domínio dos Estados e Distrito Federal as terras pertencentes à União.*

**Autoria:** Senador Irajá

**Relatoria:** Senador Mecias de Jesus

**Relatório:** Pela aprovação do Projeto.

**Observações:**

- Na 9ª Reunião Extraordinária, realizada em 23/04/2025, a Presidência concedeu vista coletiva aos Senadores, nos termos regimentais;
- Em 08/10/2025, foi recebido Voto em Separado do Senador Rogério Carvalho;
- Votação nominal.

**Textos da pauta:**

[Relatório Legislativo \(CCJ\)](#)

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

[Relatório Legislativo \(CCJ\)](#)

## **ITEM 7**

### PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO N° 148, DE 2015

### **- Não Terminativo -**

*Altera o inciso XIII do art. 7º da Constituição Federal, para reduzir a jornada de trabalho semanal.*

**Autoria:** Senador Paulo Paim e outros.

**Relatoria:** Senador Rogério Carvalho

**Relatório:** Favorável à Proposta, com três Emendas que apresenta.

**Observações:**

*Foram realizadas duas audiências públicas para instrução da matéria.*

**Textos da pauta:**

[Avulso inicial da matéria](#)

[Relatório Legislativo \(CCJ\)](#)

1



# SENADO FEDERAL

## PARECER (SF) Nº 8, DE 2025

Da COMISSÃO DE ASSUNTOS ECONÔMICOS, sobre o Projeto de Lei nº 315, de 2023, que Altera a Lei nº 8.934, de 18 de novembro de 1994, que dispõe sobre o Registro Público de Empresas Mercantis e Atividades Afins.

**PRESIDENTE:** Senador Renan Calheiros

**RELATOR:** Senador Fernando Farias

29 de abril de 2025



## Relatório de Registro de Presença

## 7ª, Ordinária

## Comissão de Assuntos Econômicos

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

TITULARES	SUPLENTES	
EDUARDO BRAGA	1. FERNANDO FARIAS	PRESENTE
RENAN CALHEIROS	2. EFRAIM FILHO	
FERNANDO DUEIRE	3. JADER BARBALHO	PRESENTE
ALESSANDRO VIEIRA	4. SORAYA THRONICKE	PRESENTE
ALAN RICK	5. VENEZIANO VITAL DO RÊGO	
PROFESSORA DORINHA SEABRA	6. MARCIO BITTAR	
CARLOS VIANA	7. GIORDANO	
PLÍNIO VALÉRIO	8. ORIOVISTO GUIMARÃES	

## Bloco Parlamentar da Resistência Democrática (PSB, PSD)

TITULARES	SUPLENTES	
JORGE KAJURU	1. CID GOMES	
IRAJÁ	2. OTTO ALENCAR	
ANGELO CORONEL	3. OMAR AZIZ	
LUCAS BARRETO	4. NELSINHO TRAD	
VANDERLAN CARDOSO	5. DANIELLA RIBEIRO	
SÉRGIO PETECÃO	6. ELIZIANE GAMA	

## Bloco Parlamentar Vanguarda (PL, NOVO)

TITULARES	SUPLENTES	
IZALCI LUCAS	1. MAGNO MALTA	
ROGERIO MARINHO	2. JAIME BAGATTOLI	
JORGE SEIF	3. DRA. EUDÓCIA	
WILDER MORAIS	4. EDUARDO GIRÃO	
WELLINGTON FAGUNDES	5. EDUARDO GOMES	

## Bloco Parlamentar Pelo Brasil (PDT, PT)

TITULARES	SUPLENTES	
RANDOLFE RODRIGUES	1. TERESA LEITÃO	PRESENTE
AUGUSTA BRITO	2. PAULO PAIM	PRESENTE
ROGÉRIO CARVALHO	3. JAQUES WAGNER	PRESENTE
LEILA BARROS	4. WEVERTON	PRESENTE

## Bloco Parlamentar Aliança (PP, REPUBLICANOS)

TITULARES	SUPLENTES	
CIRO NOGUEIRA	1. ESPERIDIÃO AMIN	
LUIS CARLOS HEINZE	2. TEREZA CRISTINA	PRESENTE
MECIAS DE JESUS	3. DAMARES ALVES	PRESENTE
HAMILTON MOURÃO	4. LAÉRCIO OLIVEIRA	PRESENTE

## Não Membros Presentes



## Relatório de Registro de Presença

### Não Membros Presentes

FABIANO CONTARATO

ZENAIDE MAIA



**SENADO FEDERAL**  
Gabinete do Senador **Fernando Farias**

**PARECER N° , DE 2025**

Da COMISSÃO DE ASSUNTOS ECONÔMICOS, sobre o Projeto de Lei nº 315, de 2023, do Deputado Merlong Solano, que *altera a Lei nº 8.934, de 18 de novembro de 1994, que dispõe sobre o Registro Público de Empresas Mercantis e Atividades Afins.*

Relator: Senador **FERNANDO FARIAS**

**I – RELATÓRIO**

Submetemos à apreciação desta Comissão de Assuntos Econômicos o Projeto de Lei nº 315, de 2023, do Deputado Merlong Solano, que *altera a Lei nº 8.934, de 18 de novembro de 1994, que dispõe sobre o Registro Público de Empresas Mercantis e Atividades Afins.*

O Projeto de Lei nº 315, de 2023, é composto de dois artigos.

O **art. 1º** altera a Lei nº 8.934, de 18 de novembro de 1994, que trata, dentre outros assuntos das juntas comerciais das unidades federativas.

Introduz-se alteração na regra de nomeação para os cargos de Presidente e Vice-Presidente das juntas comerciais, afastando obrigação de que a escolha se restrinja exclusivamente aos membros vogais do Plenário (alteração no *caput* do art. 22).

Ademais, modifica-se a lei para permitir que os nomeados para tal cargo em comissão, de presidente e de vice-presidente das juntas comerciais, ocupem-no enquanto perdurar o ato do chefe do poder executivo estadual ou distrital que o nomeou. Não se aplicariam, portanto, os mesmos prazos que há para os mandatos de vogais nem limites para recondução (alteração no *caput* do art. 16 e adição de *parágrafo único* nesse artigo e criação de *parágrafo único* no art. 22).



**SENADO FEDERAL**  
**Gabinete do Senador Fernando Farias**

O art. 2º é a cláusula de vigência e prevê que a lei que se pretende aprovar entrará em vigor na data de sua publicação.

Segundo assinala o autor da proposta, a exigência para que o presidente ou o vice-presidente das juntas comerciais sejam vogais não encontraria respaldo na Constituição, haja vista que os cargos em comissão são de livre provimento e ocupados por pessoa de confiança da autoridade competente, a qual detém, igualmente, o poder de exonerar a qualquer tempo quem esteja ocupando o referido cargo. Argumenta-se, também, que o projeto restabeleceria a prerrogativa federativa de autonomia dos entes federados, fortalecendo as ações de gestão em prol do empreendedorismo.

O projeto foi aprovado pela Câmara dos Deputados, em decisão conclusiva, e autuado pelo Senado Federal em 13 de dezembro de 2024.

Conforme despacho do Presidente do Senado Federal, a matéria será apreciada pela Comissão de Assuntos Econômicos (CAE) e, posteriormente, pela Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ), em caráter terminativo.

Não houve emendas.

## **II – ANÁLISE**

O PL nº 315, de 2023, vem ao exame da CAE para que esta opine sobre seus aspectos econômico e financeiro, em cumprimento ao disposto no art. 99, inciso I, do Regimento Interno do Senado Federal (RISF).

Cumpre destacar, inicialmente, que o projeto de lei ora analisado não apresenta vício formal que venha a impedir o prosseguimento da análise da matéria por esta Comissão. É competência concorrente da União legislar sobre juntas comerciais, conforme a literalidade do art. 24, inciso III, da Constituição Federal (CF). Ademais, não se trata de matéria com reserva de iniciativa ao Presidente da República (arts. 48, 61, § 1º, e 84 da CF), nem tampouco de dispositivo contendo cláusula de reserva de lei complementar. Da mesma forma, obedeceu-se a boa técnica legislativa e foram cumpridos, durante a tramitação, os ditames regimentais.



**SENADO FEDERAL**  
**Gabinete do Senador Fernando Farias**

Sigamos, portanto, para a análise do mérito, que privilegiará os aspectos e desdobramentos econômicos da proposição, uma vez que os meandros propriamente jurídicos serão aprofundados quando da análise pela CCJ.

As juntas comerciais são parte fundamental do arcabouço institucional que garante a segurança jurídica e o bom funcionamento das relações econômicas no país. Sendo os agentes responsáveis pela abertura, alteração e encerramento de empresas, dentre outras atividades de registro empresarial oficial, elas asseguram a autenticidade, publicidade e eficácia dos atos jurídicos das empresas, protegendo os interesses de sócios e terceiros envolvidos nas atividades empresariais.

Contudo, mesmo com os notáveis avanços que vêm ocorrendo nas juntas comerciais pelo país, ainda existem desafios importantes a serem superados, sobretudo no que concerne à modernização de processos e de gestão. Esses obstáculos precisam ser superados para que essas instituições possam cumprir plenamente seu papel no desenvolvimento econômico do país.

Nesse sentido, é crucial que haja alinhamento e sinergia entre o governo da unidade federativa e a liderança das juntas comerciais que estão sob sua jurisdição. Os Estados e do Distrito Federal executam, por meio de suas secretarias, autarquias e empresas, um amplo conjunto de políticas públicas de fomento à inovação e ao empreendedorismo. É desejável, do ponto de vista econômico, que haja um direcionamento comum, tanto quanto possível, entre essas políticas e as diretrizes de serviços utilizadas pelas juntas.

O projeto inova positivamente o ordenamento jurídico ao transformar o cargo de presidente e de vice-presidente de junta comercial em, de fato, de livre nomeação, para que se possa nomear e manter nesse posto um profissional que venha apresentando um bom trabalho, pelo tempo que for necessário para que sejam feitas as entregas devidas, em benefício dos usuários dos serviços prestados pela junta e por toda a coletividade.

Observe-se que o projeto não exclui a possibilidade de que sejam escolhidos membros do quadro de vogais, caso seja do interesse da autoridade.

As atribuições administrativas que a Lei nº 8.934, de 1994 confere ao Presidente e ao Vice-Presidente aproximam-nos das funções de direção, chefia ou assessoramento dos demais órgãos ou entidades da Administração.



**SENADO FEDERAL**  
**Gabinete do Senador Fernando Farias**

Em relação ao preenchimento desses cargos cabe discricionariedade, implicando, inclusive, um vínculo mais direto de responsabilidade entre os ocupantes desses cargos e os governantes e maior comprometimento em relação a metas e objetivos de gestão, em benefício dos serviços públicos oferecidos por esses órgãos.

**III – VOTO**

Em vista do exposto, opinamos pela **aprovação** do Projeto de Lei nº 315, de 2023.

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relator

## **DECISÃO DA COMISSÃO**

**(PL 315/2023)**

**A COMISSÃO APROVA O RELATÓRIO, QUE PASSA A CONSTITUIR  
PARECER DA CAE, FAVORÁVEL AO PROJETO.**

**29 de abril de 2025**

**Senador Renan Calheiros**

**Presidente da Comissão de Assuntos Econômicos**



CÂMARA DOS DEPUTADOS

Of. nº 538/2024/PS-GSE

Brasília, na data da apresentação.

Apresentação: 10/12/2024 18:59:56.537 - Mesa

DOC n.1595/2024

A Sua Excelência o Senhor  
Senador ROGÉRIO CARVALHO  
Primeiro-Secretário do Senado Federal

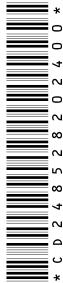
Assunto: **Envio de proposição para apreciação**

Senhor Primeiro-Secretário,

Encaminho a Vossa Excelência, a fim de ser submetido à apreciação do Senado Federal, nos termos do caput do art. 65 da Constituição Federal combinado com o art. 134 do Regimento Comum, o Projeto de Lei nº 315, de 2023, da Câmara dos Deputados, que “Altera a Lei nº 8.934, de 18 de novembro de 1994, que dispõe sobre o Registro Público de Empresas Mercantis e Atividades Afins”.

Atenciosamente,

LUCIANO BIVAR  
Primeiro-Secretário



Pg  
Assinado eletronicamente pelo(a) Dep. Luciano Bivar

Avulso do PL 315/2023 [4 de 5]



# SENADO FEDERAL

## PROJETO DE LEI

### Nº 315, DE 2023

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

**AUTORIA:** Câmara dos Deputados

**DOCUMENTOS:**

- Texto do projeto de lei da Câmara
- Legislação citada
- Projeto original

[http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarIntegra?codteor=2233054&filename=PL-315-2023](http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarIntegra?codteor=2233054&filename=PL-315-2023)



[Página da matéria](#)



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

O CONGRESSO NACIONAL decreta:

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

“Art. 16. O mandato de vogal e respectivo suplente será de 4 (quatro) anos, permitida apenas uma recondução, exceto nos casos dos mandatos de presidente e vice-presidente do colégio de vogais.

Parágrafo único. No caso de presidente e vice-presidente do colégio de vogais, os mandatos serão vinculados à duração de suas nomeações nos respectivos cargos em comissão de presidente e vice-presidente das juntas comerciais, nos termos do art. 22 desta Lei, sem limitação para recondução.” (NR)

“Art. 22. Compete aos respectivos governadores a nomeação para os cargos em comissão de presidente e vice-presidente das juntas comerciais dos Estados e do Distrito Federal.

Parágrafo único. Os nomeados pelos governadores dos Estados ou do Distrito Federal para os cargos em comissão de presidente e vice-presidente das juntas comerciais ocuparão, enquanto perdurarem suas nomeações para os referidos cargos em comissão, as funções de presidente e vice-

2487555



Assi

<https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/2487555>

Avulso do PL 315/2023 [2 de 5]



CÂMARA DOS DEPUTADOS

21  
2

presidente do colégio de vogais,  
respectivamente.” (NR)

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

CÂMARA DOS DEPUTADOS, na data da chancela.

ARTHUR LIRA  
Presidente



Assi

<https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/2487555>

Avulso do PL 315/2023 [3 de 5]

2487555

## LEGISLAÇÃO CITADA

- Lei nº 8.934, de 18 de Novembro de 1994 - Lei de Registro Público de Empresas

Mercantis - 8934/94

<https://normas.leg.br/?urn=urn:lex:br:federal:lei:1994;8934>

2



# SENADO FEDERAL

## PROJETO DE LEI

### Nº 1473, DE 2025

Altera a Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990 (Estatuto da Criança e do Adolescente), para tornar mais rígidas as disposições a respeito da medida de internação; e o Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 (Código Penal), para alterar os critérios etários de atenuante e de redução dos prazos de prescrição.

**AUTORIA:** Senador Fabiano Contarato (PT/ES)



[Página da matéria](#)

## PROJETO DE LEI N° , DE 2025

Altera a Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990 (Estatuto da Criança e do Adolescente), para tornar mais rígidas as disposições a respeito da medida de internação; e o Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 (Código Penal), para alterar os critérios etários de atenuante e de redução dos prazos de prescrição.

O CONGRESSO NACIONAL decreta:

**Art. 1º** A Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990, passa a vigorar com as seguintes alterações:

“**Art. 121.** A internação constitui medida privativa de liberdade, sujeita aos princípios de excepcionalidade e respeito à condição peculiar de pessoa em desenvolvimento.

.....  
§ 2º A medida não comporta prazo determinado, devendo sua manutenção ser reavaliada, mediante decisão fundamentada, a cada ano.

§ 3º O prazo máximo de internação será de 3 (três) anos, ressalvados os casos dos §§ 3º-A e 3º-B deste artigo.

§ 3º-A. Em caso de ato infracional cometido com violência ou grave ameaça, o prazo de internação será de no máximo 5 (cinco) anos.

§ 3º-B. Em caso de ato infracional doloso cometido contra a dignidade sexual ou de que resulte morte, o prazo de internação será aplicado em dobro, podendo ser superior ao previsto no § 3º-A deste artigo.

§ 4º Atingidos os limites estabelecidos nos parágrafos anteriores, o adolescente deverá ser liberado, colocado em regime de semiliberdade ou de liberdade assistida.

§ 5º A liberação será compulsória aos 21 (vinte e um) anos de idade, ressalvados os casos dos §§ 3º-A e 3º-B deste artigo.

.....” (NR)



**Art. 2º** O Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940, passa a vigorar com as seguintes alterações:

“**Art. 65.** .....

I - ser o agente menor de 21 (vinte e um), na data do fato, ou maior de 80 (oitenta) anos, na data da sentença;

.....” (NR)

“**Art. 115.** São reduzidos de metade os prazos de prescrição quando o criminoso era, ao tempo do crime, maior de 80 (oitenta) anos.” (NR)

**Art. 3º** Revoga-se o § 1º do art. 122 da Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990.

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

## JUSTIFICAÇÃO

Apesar de o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) estabelecer a proteção integral de crianças e adolescentes, conforme o princípio da absoluta prioridade previsto no artigo 227 da Constituição Federal, o ordenamento jurídico brasileiro permite a aplicação de medidas socioeducativas, entre elas a de internação, que implica privação de liberdade, possui caráter excepcional e deve respeitar a condição peculiar de pessoa em desenvolvimento. Apesar de extrema, essa medida é, em alguns casos, essencial para a reabilitação do adolescente infrator e proteção da sociedade.

A evolução social e os anseios da população devem ser refletidos na legislação, para manter seu caráter democrático. Pesquisa do Ipec<sup>1</sup> aponta que 67% dos brasileiros apoiam a redução da maioridade penal, indicando demanda social por maior rigor no tratamento de adolescentes infratores, especialmente aqueles sujeitos à internação, a mais severa das medidas socioeducativas.

<sup>1</sup> Disponível em <https://g1.globo.com/politica/noticia/2022/09/13/ipec-2-em-cada-3-brasileiros-defende-reducao-da-maioridade-penal.ghtml>. Acesso em 20 de abril de 2024.



Diante desse cenário, propomos alterações no sistema socioeducativo, especialmente no que tange à duração da internação, especialmente para atos infracionais graves. Atualmente limitada a três anos, essa medida nem sempre atende à necessidade de individualização da sanção, pois, em certos casos, a liberação do infrator após esse período não é recomendável, tornando indispensável a revisão dos dispositivos legais vigentes.

Nessa mesma esteira, o projeto altera dispositivos do Código Penal, mornamente para excluir a hipótese de redução de tempo de prescrição para os casos de menoridade relativa e para elevar a idade a partir da qual os idosos teriam os benefícios da atenuante genérica e da própria redução de tempo de prescrição, de 70 para 80 anos.

As medidas são justificadas pelo fato de que a redação do art. 115 do Código Penal é de 1984, quando a expectativa de vida do brasileiro era de 62,5 anos. Atualmente, essa expectativa é de 76,5 anos, o que representa um aumento de 14 anos. Além disso, com a reforma da aposentadoria, muitas pessoas com mais de 70 anos ainda ocupam cargos na administração pública, tornando-se suscetíveis à prática de crimes.

Vale ressaltar, que países como França, Itália, Inglaterra, Canadá e Estados Unidos já possuem período de internação com prazo similar do que está sendo proposto no projeto de lei.

Considerando a importância da alteração pretendida por este projeto de lei, solicitamos o apoio dos nobres parlamentares para sua aprovação.

Sala das Sessões,

Senador **FABIANO CONTARATO**



Assinado eletronicamente por Sen. Fabiano Contarato

Para verificar as assinaturas, acesse <https://legis.senado.gov.br/autenticadoc-legis/5408819351>

---

## LEGISLAÇÃO CITADA

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

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

- art227

- Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de Dezembro de 1940 - Código Penal (1940) - 2848/40

<https://normas.leg.br/?urn=urn:lex:br:federal:decreto.lei:1940;2848>

- Lei nº 8.069, de 13 de Julho de 1990 - Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) (1990)

- 8069/90

<https://normas.leg.br/?urn=urn:lex:br:federal:lei:1990;8069>

- art122\_par1



SENADO FEDERAL

**EMENDA N<sup>o</sup> - CDH**  
(ao PL 1473/2025)

Dê-se nova redação ao Projeto nos termos dos itens 1 e 2 a seguir.

**Item 1** – Dê-se nova redação aos §§ 2º a 3º-A, 4º e 5º do art. 121; suprime-se o § 3º-B do art. 121; e acrescente-se § 5º-A ao art. 121, todos da Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990, na forma proposta pelo art. 1º do Projeto, nos termos a seguir:

**“Art. 121. ....**  
.....

**§ 2º** A medida não comporta prazo determinado, devendo sua manutenção ser reavaliada, mediante decisão fundamentada, a cada ano.

**§ 3º** O prazo máximo de internação será de 5 (cinco) anos, ressalvados os casos dos § 3º- A deste artigo.

**§ 3º-A.** Em caso de ato infracional cometido com violência ou grave ameaça ou hediondo, o prazo de internação será de no máximo 10 (dez) anos.

**§ 3º-B. (Suprimir)**

**§ 4º** Atingidos os limites estabelecidos nos parágrafos anteriores, o adolescente deverá ser liberado, colocado em regime de semiliberdade ou de liberdade assista.

**§ 5º** A liberação será compulsória aos 23 (vinte e três) anos de idade, ressalvados os casos do § 3º- A deste artigo.

**§ 5º-A.** O adolescente que atingir a maioridade durante o cumprimento de medida socioeducativa deverá ser transferido para unidade específica e separada dos demais adolescentes, distinta de estabelecimentos prisionais destinados a adultos, garantindo-se a continuidade das ações socioeducativas e preservação de sua integridade física e psicológica.



.....” (NR)

**Item 2** – Dê-se nova redação ao inciso I do *caput* do art. 65 e ao art. 115, ambos do Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940, como propostos pelo art. 2º do Projeto, nos termos a seguir:

“**Art. 65.** .....

**I** – ser o agente menor de 21 (vinte e um), na data do fato, ou maior de 75 (setenta e cinco) anos, na data da sentença;

.....” (NR)

“**Art. 115.** São reduzidos de metade os prazos de prescrição quando o criminoso era, ao tempo do crime, maior de 75 (setenta e cinco) anos.” (NR)

## JUSTIFICAÇÃO

A presente emenda ao PL 1473, de 2025, visa aprimorar o arcabouço jurídico voltado ao enfrentamento da criminalidade, especialmente no que diz respeito à responsabilização de adolescentes infratores e à proteção da sociedade contra delitos graves. Entre as mudanças propostas, destaca-se a ampliação do período máximo de internação de 3 para 5 anos – e, nos casos de atos infracionais cometidos com violência, grave ameaça ou de natureza hedionda, para até 10 anos. Tal alteração reflete a necessidade de reforçar a resposta estatal diante do crescimento de crimes violentos praticados por menores, preservando, contudo, os princípios constitucionais e as diretrizes do Estatuto da Criança e do Adolescente.

Inclui-se, ainda, o art. 5º-A, que determina que o adolescente que atingir a maioridade durante o cumprimento da medida socioeducativa seja transferido para unidade específica, separada dos demais adolescentes e distinta de estabelecimentos prisionais destinados a adultos. Essa medida busca garantir a continuidade do processo socioeducativo, preservar a integridade física e psicológica do interno e evitar o contato com o sistema penitenciário comum, o que poderia comprometer sua ressocialização e aumentar a reincidência.

A emenda também tem como objetivo aumentar de 70 para 75 anos a idade para a incidência da atenuante prevista no art. 65 do Código Penal,



adequando-a à maior expectativa de vida da população. Além disso, altera o art. 115 do Código Penal para extinguir a redução pela metade do prazo prescricional para menores de 21 anos, medida que busca evitar a impunidade decorrente de prazos excessivamente curtos, e eleva de 70 para 75 anos a idade para aplicação da redução da prescrição pela metade aos idosos, garantindo maior coerência e proporcionalidade ao sistema penal.

Sala da comissão, 13 de agosto de 2025.

**Senador Fabiano Contarato**  
**(PT - ES)**





# SENADO FEDERAL

## PARECER (SF) Nº 67, DE 2025

Da COMISSÃO DE DIREITOS HUMANOS E LEGISLAÇÃO PARTICIPATIVA, sobre o Projeto de Lei nº 1473, de 2025, do Senador Fabiano Contarato, que Altera a Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990 (Estatuto da Criança e do Adolescente), para tornar mais rígidas as disposições a respeito da medida de internação; e o Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 (Código Penal), para alterar os critérios etários de atenuante e de redução dos prazos de prescrição.

**PRESIDENTE EVENTUAL:** Senador Paulo Paim  
**RELATOR:** Senadora Damares Alves

13 de agosto de 2025



SENADO FEDERAL

**PARECER N° , DE 2025**

Da COMISSÃO DE DIREITOS HUMANOS E LEGISLAÇÃO PARTICIPATIVA, sobre o Projeto de Lei nº 1.473, de 2025, do Senador Fabiano Contarato, que altera a *Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990 (Estatuto da Criança e do Adolescente)*, para tornar mais rígidas as disposições a respeito da medida de internação; e o *Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 (Código Penal)*, para alterar os critérios etários de atenuante e de redução dos prazos de prescrição.

Relatora: Senadora **DAMARES ALVES**

**I – RELATÓRIO**

Em exame na Comissão de Direitos Humanos e Legislação Participativa (CDH) o Projeto de Lei (PL) nº 1.473, de 2025, que altera a *Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990 (Estatuto da Criança e do Adolescente)*, para tornar mais rígidas as disposições a respeito da medida de internação; e o *Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 (Código Penal)*, para alterar os critérios etários de atenuante e de redução dos prazos de prescrição.

A proposição é composta por quatro artigos.

O primeiro altera o art. 121 do Estatuto da Criança e do Adolescente — ECA, suprimindo, em seu *caput*, a referência ao princípio da brevidade entre os que orientam a aplicação da medida de internação. Também modifica os §§ 2º a 5º do referido artigo. O § 2º passa a prever que a manutenção da internação, que não possui prazo determinado, seja reavaliada anualmente, e não mais, no máximo, a



## SENADO FEDERAL

cada seis meses. Acrescenta, ainda, os §§ 3º-A e 3º-B ao art. 121 do ECA, com o objetivo de excepcionar o limite de três anos previsto no § 3º para a medida de internação. De acordo com os novos dispositivos, nos casos de ato infracional cometido com violência ou grave ameaça, o prazo máximo de internação será de até cinco anos; já nos casos de ato infracional doloso contra a dignidade sexual ou que resulte em morte, o prazo será aplicado em dobro. O § 4º é ajustado para que os novos limites previstos nos parágrafos acrescentados sejam considerados na liberação do adolescente e na eventual progressão para os regimes de semiliberdade ou liberdade assistida. Por fim, o § 5º é alterado para manter a liberação compulsória aos 21 anos, mas admitindo, nos casos previstos nos §§ 3º-A e 3º-B, o afastamento desse limite etário.

O art. 2º propõe alterações nos arts. 65 e 115 do Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 (Código Penal), para estabelecer como circunstância atenuante o fato de o agente ter mais de 80 anos na data da sentença, em substituição ao critério atualmente previsto de 70 anos. Mantém-se, contudo, a atenuante aplicável ao agente com menos de 21 anos na data do fato. Além disso, propõe-se a revogação da redução pela metade dos prazos prescricionais nos casos em que o agente era menor de 21 anos ao tempo do crime, prevendo-se, em contrapartida, que essa redução passe a ser aplicável apenas quando o agente tiver mais de 80 anos na data da sentença, e não mais 70 anos, como dispõe a redação vigente.

O art. 3º propõe a revogação do § 1º do art. 122 do ECA, o qual atualmente estabelece que, nos casos de descumprimento reiterado e injustificável de medida anteriormente imposta, o prazo de internação não poderá exceder três meses, devendo sua decretação ocorrer por decisão judicial, após o devido processo legal.

Ao final, o art. 4º prevê a entrada em vigor da lei que a proposição se tornar na data de sua publicação.

Na justificação, o autor argumenta que, apesar de o ECA assegurar a proteção integral de crianças e adolescentes, a internação



SENADO FEDERAL

— medida socioeducativa mais severa — ainda é necessária em casos graves. Ressalta a demanda social existente por maior rigor no tratamento de adolescentes em conflito com a lei, destacando a importância de alterações no sistema socioeducativo, especialmente quanto à duração da internação, hoje limitada a três anos, o que nem sempre atende à individualização da sanção. Também defende mudanças no Código Penal, considerando o aumento da expectativa de vida da população. Ao final, destaca que a proposta alinha a legislação à realidade e a práticas adotadas em outros países.

A proposição foi distribuída à análise da CDH e segue, posteriormente, à Comissão de Constituição e Justiça (CCJ), em decisão terminativa.

Foi apresentada uma emenda.

## II – ANÁLISE

Nos termos do art. 102-E, incisos III e VI, do Regimento Interno do Senado Federal, cabe à CDH opinar sobre proposições que tratem da proteção, garantia e promoção dos direitos humanos, incluindo relativas à proteção à juventude e aos idosos, razão pela qual é regimental a análise da matéria por este colegiado.

Preliminarmente, destaco que a CCJ irá se manifestar sobre aspectos de juridicidade e constitucionalidade do texto e, por essa razão, o exame aqui estará concentrado na análise do mérito da proposição.

E, nesse aspecto, a matéria é relevante e digna de acolhida.

A legislação brasileira que trata da responsabilização de adolescentes e jovens em conflito com a lei determina que a medida socioeducativa de internação deve ser aplicada apenas nos casos de atos infracionais de maior gravidade, geralmente associados à violência ou grave ameaça à pessoa. No entanto, observa-se, em muitos casos,



## SENADO FEDERAL

uma clara desproporcionalidade entre a gravidade das condutas praticadas e o tempo máximo de internação atualmente permitido — limitado a três anos, com liberação compulsória aos 21 anos de idade.

Nesse cenário, a ampliação do prazo de internação, especialmente para os casos que envolvem violência ou grave ameaça à pessoa, como apresentado pela proposição, revela-se uma medida necessária e urgente para o aprimoramento da eficácia das medidas socioeducativas.

A proposição acertadamente introduz no ECA critérios diferenciados de tratamento para atos infracionais de maior gravidade, como os cometidos com violência, grave ameaça, contra a dignidade sexual ou dolosos que resultem em morte. Nesses casos, propõe-se que o prazo de internação seja estendido para até cinco anos ou até o dobro do limite atual e possibilita-se que seja ultrapassada a idade de liberação compulsória aos 21 anos, o que reforça a proporcionalidade da resposta estatal frente à gravidade e ao impacto social do ato infracional.

Tal medida reforça a previsão já existente no inciso IV, do art. 35 da Lei nº 12.594, de 18 de janeiro de 2012 (Sinase) no qual é garantido que as medidas socioeducativas serão regidas, dentre outros, pelo princípio da proporcionalidade em relação à ofensa cometida, reforçando assim a proposta apresentada.

A ampliação do prazo de internação proposta, por um lado, possibilita uma avaliação mais criteriosa e individualizada, oferecendo margem mais adequada para a personalização da medida às necessidades do infrator para que ela cumpra plenamente sua função pedagógica. Isso porque, em casos mais graves, é comum que seja necessário um período mais longo para a implementação efetiva de programas educacionais, terapêuticos e de capacitação profissional, essenciais para a reabilitação do adolescente. Esse tempo adicional também favorece o acesso ao acompanhamento psicológico e educacional indispensável à reinserção social do infrator, contribuindo para a redução da reincidência.



## SENADO FEDERAL

Por outro lado, a medida reforça a credibilidade do sistema de justiça juvenil e a proteção da sociedade ao assegurar que adolescentes autores de infrações graves, que ainda não apresentem sinais de recuperação, não sejam liberados prematuramente, caso ainda não apresentem sinais concretos de recuperação.

Quanto à ampliação do prazo de reavaliação da medida de seis meses para um ano, entendemos que a previsão contribui para uma gestão mais eficiente do acompanhamento judicial das medidas de internação, sem comprometer o controle sobre a legalidade e a necessidade da medida.

A supressão da limitação da medida de internação em até três meses por descumprimento reiterado e injustificável de medida anteriormente imposta também é meritória. A revogação desse dispositivo permitirá ao Judiciário avaliar com mais liberdade e rigor a resposta adequada a adolescentes que demonstram resistência ao cumprimento das medidas socioeducativas, sem a imposição de um limite fixo que pode ser insuficiente em determinados casos.

Consideramos igualmente relevantes as alterações propostas no Código Penal. A proposição, ao atualizar os critérios de atenuação de pena e prescrição, elevando de 70 para 80 anos a idade para aplicação desses benefícios, reflete o aumento da expectativa de vida da população brasileira. Assim, confere maior coerência entre o envelhecimento real da sociedade e os critérios legais previstos.

Ao mesmo tempo, a revogação da redução pela metade dos prazos prescricionais para agentes com menos de 21 anos à época do crime corrige uma distorção que, por vezes, favorecia indivíduos plenamente capazes de compreender a ilicitude de suas condutas. Essa regra permitia que tais agentes deixassem de ser responsabilizados em razão do decurso do tempo, em condições mais vantajosas do que aquelas aplicadas aos demais, mesmo dispondo de tempo suficiente ao longo da vida para o cumprimento da pena e a devida resposta penal pelos atos praticados.



## SENADO FEDERAL

Dessa forma, entendemos que o PL nº 1.473, de 2025, adequa a legislação à realidade dos atos infracionais praticados, às necessidades de reabilitação dos adolescentes e à proteção da sociedade.

Mister se faz ressaltar que foi sancionado recentemente em 3 de julho de 2025 a Lei nº 15.160, que modificou entre outros o art. 115 do Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 (Código Penal), reduzindo de metade os prazos de prescrição quando o criminoso era, ao tempo do crime, menor de 21 (vinte e um) anos ou, na data da sentença, maior de 70 (setenta) anos, salvo se o crime envolver violência sexual contra a mulher.

Por fim, o Projeto de Lei nº 1.473, de 2025, teve o seu relatório aprovado, com a Emenda nº 1 – CDH, da lavra do Senador Fabiano Contarato autor da matéria.

### III – VOTO

Em razão do que foi exposto, concluímos pela **aprovação** do Projeto de Lei nº 1.473, de 2025, com a Emenda nº 1 – CDH.

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relatora



SENADO FEDERAL

**EMENDA N<sup>º</sup> - CDH**  
(ao PL 1473/2025)

Dê-se nova redação ao Projeto nos termos dos itens 1 e 2 a seguir.

**Item 1** – Dê-se nova redação aos §§ 2º a 3º-A, 4º e 5º do art. 121; suprime-se o § 3º-B do art. 121; e acrescente-se § 5º-A ao art. 121, todos da Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990, na forma proposta pelo art. 1º do Projeto, nos termos a seguir:

**“Art. 121. ....**  
.....

**§ 2º** A medida não comporta prazo determinado, devendo sua manutenção ser reavaliada, mediante decisão fundamentada, a cada ano.

**§ 3º** O prazo máximo de internação será de 5 (cinco) anos, ressalvados os casos dos § 3º- A deste artigo.

**§ 3º-A.** Em caso de ato infracional cometido com violência ou grave ameaça ou hediondo, o prazo de internação será de no máximo 10 (dez) anos.

**§ 3º-B. (Suprimir)**

**§ 4º** Atingidos os limites estabelecidos nos parágrafos anteriores, o adolescente deverá ser liberado, colocado em regime de semiliberdade ou de liberdade assista.

**§ 5º** A liberação será compulsória aos 23 (vinte e três) anos de idade, ressalvados os casos do § 3º- A deste artigo.

**§ 5º-A.** O adolescente que atingir a maioridade durante o cumprimento de medida socioeducativa deverá ser transferido para unidade específica e separada dos demais adolescentes, distinta de estabelecimentos prisionais destinados a adultos, garantindo-se a continuidade das ações socioeducativas e preservação de sua integridade física e psicológica.



.....” (NR)

**Item 2** – Dê-se nova redação ao inciso I do *caput* do art. 65 e ao art. 115, ambos do Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940, como propostos pelo art. 2º do Projeto, nos termos a seguir:

“**Art. 65.** .....

**I** – ser o agente menor de 21 (vinte e um), na data do fato, ou maior de 75 (setenta e cinco) anos, na data da sentença;

.....” (NR)

“**Art. 115.** São reduzidos de metade os prazos de prescrição quando o criminoso era, ao tempo do crime, maior de 75 (setenta e cinco) anos.” (NR)

## JUSTIFICAÇÃO

A presente emenda ao PL 1473, de 2025, visa aprimorar o arcabouço jurídico voltado ao enfrentamento da criminalidade, especialmente no que diz respeito à responsabilização de adolescentes infratores e à proteção da sociedade contra delitos graves. Entre as mudanças propostas, destaca-se a ampliação do período máximo de internação de 3 para 5 anos – e, nos casos de atos infracionais cometidos com violência, grave ameaça ou de natureza hedionda, para até 10 anos. Tal alteração reflete a necessidade de reforçar a resposta estatal diante do crescimento de crimes violentos praticados por menores, preservando, contudo, os princípios constitucionais e as diretrizes do Estatuto da Criança e do Adolescente.

Inclui-se, ainda, o art. 5º-A, que determina que o adolescente que atingir a maioridade durante o cumprimento da medida socioeducativa seja transferido para unidade específica, separada dos demais adolescentes e distinta de estabelecimentos prisionais destinados a adultos. Essa medida busca garantir a continuidade do processo socioeducativo, preservar a integridade física e psicológica do interno e evitar o contato com o sistema penitenciário comum, o que poderia comprometer sua ressocialização e aumentar a reincidência.

A emenda também tem como objetivo aumentar de 70 para 75 anos a idade para a incidência da atenuante prevista no art. 65 do Código Penal,



adequando-a à maior expectativa de vida da população. Além disso, altera o art. 115 do Código Penal para extinguir a redução pela metade do prazo prescricional para menores de 21 anos, medida que busca evitar a impunidade decorrente de prazos excessivamente curtos, e eleva de 70 para 75 anos a idade para aplicação da redução da prescrição pela metade aos idosos, garantindo maior coerência e proporcionalidade ao sistema penal.

Sala da comissão, 13 de agosto de 2025.

**Senador Fabiano Contarato**  
**(PT - ES)**





## Relatório de Registro de Presença

### 45ª, Extraordinária

#### Comissão de Direitos Humanos e Legislação Participativa

Bloco Parlamentar Democracia (MDB, PSDB, PODEMOS, UNIÃO)		
TITULARES	SUPLENTES	
IVETE DA SILVEIRA	1. ALESSANDRO VIEIRA	PRESENTE
GIORDANO	2. PROFESSORA DORINHA SEABRA	PRESENTE
SERGIO MORO	3. ZEQUINHA MARINHO	PRESENTE
VAGO	4. STYVENSON VALENTIM	
MARCOS DO VAL	5. MARCIO BITTAR	PRESENTE
PLÍNIO VALÉRIO	6. VAGO	

Bloco Parlamentar da Resistência Democrática (PSB, PSD)		
TITULARES	SUPLENTES	
CID GOMES	1. FLÁVIO ARNS	PRESENTE
JUSSARA LIMA	2. PEDRO CHAVES	PRESENTE
MARA GABRILLI	3. VAGO	
VAGO	4. VAGO	

Bloco Parlamentar Vanguarda (PL, NOVO)		
TITULARES	SUPLENTES	
JAIME BAGATTOLI	1. EDUARDO GIRÃO	
MAGNO MALTA	2. ROMÁRIO	PRESENTE
MARCOS ROGÉRIO	3. JORGE SEIF	
ASTRONAUTA MARCOS PONTES	4. FLÁVIO BOLSONARO	PRESENTE

Bloco Parlamentar Pelo Brasil (PDT, PT)		
TITULARES	SUPLENTES	
FABIANO CONTARATO	1. WEVERTON	PRESENTE
ROGÉRIO CARVALHO	2. AUGUSTA BRITO	PRESENTE
HUMBERTO COSTA	3. PAULO PAIM	PRESENTE

Bloco Parlamentar Aliança (PP, REPUBLICANOS)		
TITULARES	SUPLENTES	
TEREZA CRISTINA	1. LAÉRCIO OLIVEIRA	PRESENTE
DAMARES ALVES	2. MECIAS DE JESUS	PRESENTE

### Não Membros Presentes

WILDER MORAIS  
SÉRGIO PETECÃO  
WELLINGTON FAGUNDES  
NELSINHO TRAD  
IZALCI LUCAS  
CIRO NOGUEIRA

**DECISÃO DA COMISSÃO**  
**(PL 1473/2025)**

NA 45<sup>a</sup> REUNIÃO EXTRAORDINÁRIA, REALIZADA NESTA DATA, A SENADORA DAMARES ALVES PASSA A PRESIDÊNCIA AO SENADOR PAULO PAIM. NA SEQUÊNCIA, A COMISSÃO APROVA O RELATÓRIO, QUE PASSA A CONSTITUIR O PARECER DA CDH FAVORÁVEL AO PROJETO, COM A EMENDA DE Nº 1-CDH.

13 de agosto de 2025

Senador Paulo Paim

Presidiu a reunião da Comissão de Direitos Humanos e  
Legislação Participativa



**PARECER N° , DE 2025**

Da COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E CIDADANIA, em decisão terminativa, sobre o Projeto de Lei (PL) nº 1473, de 2025, do Senador Fabiano Contarato, que *altera a Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990 (Estatuto da Criança e do Adolescente), para tornar mais rígidas as disposições a respeito da medida de internação; e o Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 (Código Penal), para alterar os critérios etários de atenuante e de redução dos prazos de prescrição.*

Relator: Senador **FLÁVIO BOLSONARO**

**I – RELATÓRIO**

Vem à análise da Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania o Projeto de Lei (PL) nº Projeto de Lei nº 1.473, de 2025, do Senador Fabiano Contarato, que altera a Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990 (Estatuto da Criança e do Adolescente), para tornar mais rígidas as disposições a respeito da medida de internação; e o Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 (Código Penal), para alterar os critérios etários de atenuante e de redução dos prazos de prescrição.

A proposição é composta por quatro artigos.

O artigo 1º altera o art. 121 do Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), suprimindo do *caput* a menção ao princípio da brevidade entre os que orientam a aplicação da medida de internação. Também são alterados os §§ 2º ao 5º do referido artigo. O § 2º passa a estabelecer que a reavaliação da internação, que permanece sem prazo determinado, ocorra anualmente, em vez de, no máximo, a cada seis meses.

Além disso, são inseridos os §§ 3º-A e 3º-B, com a finalidade de excepcionar o limite de três anos previsto no § 3º para a medida de internação. Conforme os novos dispositivos, quando o ato infracional for praticado com violência ou grave ameaça, o tempo máximo de internação poderá alcançar até cinco anos. Já nos casos de ato infracional doloso que atente contra a dignidade sexual ou resulte em morte, o prazo poderá ser aplicado em dobro.

O § 4º é ajustado para contemplar os novos prazos introduzidos pelos §§ 3º-A e 3º-B, devendo tais limites ser considerados na liberação do adolescente ou na eventual progressão para os regimes de semiliberdade ou liberdade assistida. Por fim, o § 5º é modificado para majorar a idade da liberação compulsória para 23 anos de idade, admitindo-se, entretanto, a possibilidade de afastamento desse limite etário nos casos previstos nos novos §§ 3º-A e 3º-B.

O art. 2º propõe modificações nos arts. 65 e 115 do Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 (Código Penal), com o objetivo de considerar como circunstância atenuante a idade igual ou superior a 80 anos do réu no momento da sentença, em substituição ao critério atualmente vigente, que estabelece esse marco aos 70 anos. Permanece, no entanto, a atenuante relativa ao agente com menos de 21 anos à época do fato. Além disso, sugere-se a revogação da regra que reduz pela metade os prazos prescricionais para os réus com menos de 21 anos ao tempo do crime, transferindo essa benesse para os casos em que o agente tiver mais de 80 anos na data da sentença — e não mais aos 70 anos, como atualmente previsto.

O art. 3º propõe a revogação do § 1º do art. 122 do Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), o qual hoje dispõe que, em casos de descumprimento reiterado e injustificável de medida socioeducativa anteriormente imposta, a internação não poderá exceder o prazo de três meses, devendo sua aplicação ser fundamentada em decisão judicial, após o devido processo legal.

Por fim, o art. 4º estabelece que a lei resultante da proposição entrará em vigor na data de sua publicação.

Na justificação, o autor reconhece a proteção integral garantida pelo ECA, mas defende a necessidade de medidas mais rigorosas em casos graves, especialmente quanto à ampliação do tempo de internação, hoje limitado a três anos, o que muitas vezes impede a individualização adequada

da sanção. Também propõe ajustes no Código Penal, considerando o aumento da expectativa de vida no país.

Antes de chegar a esta Comissão, a matéria foi analisada pela Comissão de Direitos Humanos e Legislação Participativa (CDH), que aprovou parecer favorável com a Emenda nº 1 – CDH. Naquele colegiado, ressaltou-se a pertinência da ampliação do prazo máximo da medida de internação para até cinco anos, admitindo-se duração mais severa – de até dez anos – quando se tratar de atos infracionais praticados com violência, grave ameaça ou análogos a crimes hediondos. Destacou-se, nesse contexto, a necessidade de compatibilizar a resposta estatal com os princípios da proporcionalidade e da individualização das medidas socioeducativas. Também se considerou adequada a atualização dos critérios etários previstos no Código Penal, à luz do aumento da expectativa de vida da população.

A Emenda nº 1 – CDH reformulou o art. 121 do ECA, estabelecendo prazos máximos de internação de cinco anos como regra geral e de até dez anos nos casos de maior gravidade, supriu o § 3º-B e introduziu o § 5º-A, determinando que, quando o adolescente atingir a maioridade, deverá cumprir a medida em unidade específica, distinta de estabelecimento prisional comum. Também estabeleceu a liberação compulsória aos 23 anos de idade, ressalvados os casos de maior gravidade. Além disso, modificou o Código Penal, mantendo a atenuante para o agente menor de 21 anos na data do fato, mas reduzindo de 80 para 75 anos a idade a partir da qual se reconhece a atenuante de senilidade, com a correspondente alteração no art. 115 para prever a redução dos prazos de prescrição quando o agente era maior de 75 anos à época do crime.

Não foram apresentadas emendas perante esta Comissão.

## II – ANÁLISE

Por força do que dispõe o art. 101, incisos I e II, do Regimento Interno do Senado Federal, a Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania deve examinar as matérias que lhe são submetidas nos aspectos de constitucionalidade, juridicidade e regimentalidade, além de se pronunciar quanto ao mérito das matérias de competência da União, ressalvadas as atribuições das demais Comissões.

Não foram observados vícios que comprometam a constitucionalidade ou a juridicidade dos projetos ora analisados, nem óbices de natureza regimental.

Sob o ponto de vista da constitucionalidade formal, a matéria tratada nas proposições versa sobre direito penal, inserindo-se no campo da competência legislativa da União (art. 22, I, da Constituição Federal), admitindo-se a iniciativa de qualquer membro do Poder Legislativo Federal (art. 61, *caput*, da Carta Política).

Quanto à constitucionalidade material, o projeto preserva a excepcionalidade da internação, ao prever reavaliação anual e prazos máximos, mas amplia a duração máxima da medida em consonância com a gravidade dos atos infracionais mais severos. A alteração mantém coerência com o princípio da proporcionalidade e com a diretriz da individualização da medida socioeducativa, sem afastar a proteção integral devida a crianças e adolescentes.

No mérito, o Projeto de Lei mostra-se conveniente, oportuno e uma resposta legítima às demandas da sociedade.

Adotamos como ponto de partida a versão aprovada pela CDH, à qual, contudo, propomos ajustes a fim de garantir maior coerência normativa e efetividade prática.

O presente Projeto de Lei tem como objetivo corrigir fragilidades históricas do Estatuto da Criança e do Adolescente (Lei nº 8.069/1990), que, embora relevante à proteção integral, se mostra insuficiente para dar resposta adequada à crescente prática de atos infracionais graves por adolescentes.

Incialmente propomos dois pontos essenciais: Instituir a audiência de custódia para adolescentes apreendidos em flagrante de ato infracional e ajustar o regime da internação provisória, afastando o prazo rígido de 45 dias e adotando critério de duração fundamentado na necessidade concreta, nos moldes da prisão preventiva prevista no Código de Processo Penal.

A realidade social revela que adolescentes vêm sendo utilizados por organizações criminosas como “mão de obra” para crimes violentos, justamente em razão da legislação excessivamente benevolente, que impõe limites artificiais ao tempo de internação provisória e dificulta o trabalho das autoridades de segurança pública e do Judiciário.

O art. 108 do ECA prevê que a internação provisória do adolescente não poderá ultrapassar 45 dias. Na prática, isso significa que atos infracionais graves, inclusive homicídios, latrocínios, estupros e tráfico de drogas em larga escala, podem resultar na liberação precoce do infrator, independentemente da persistência da periculosidade ou da necessidade de resguardar a sociedade.

Esse prazo fixo transforma-se em verdadeiro incentivo à impunidade, estimulando a reincidência e fragilizando a confiança da sociedade nas instituições. Ao adequar a internação provisória ao modelo da prisão preventiva do Código de Processo Penal, o presente Projeto permite que o adolescente permaneça privado de liberdade pelo tempo necessário, desde que fundamentado judicialmente, assegurando proteção efetiva à coletividade.

A proposta também prevê a audiência de custódia no prazo de 24 horas, garantindo que o Judiciário controle a legalidade da apreensão e verifique possíveis abusos. Assim, combina-se firmeza com garantias, fortalecendo a legitimidade da resposta estatal e evitando alegações de arbitrariedade.

A criminalidade juvenil, em especial a prática de crimes violentos e de alta gravidade, tem causado enorme preocupação à sociedade. Famílias inteiras são destruídas por adolescentes que, amparados por uma legislação leniente, sabem que dificilmente sofrerão consequências proporcionais à gravidade de seus atos.

Trata-se de medida necessária para restabelecer o equilíbrio entre a proteção integral do adolescente e o direito da sociedade à segurança pública. Ao prever a audiência de custódia, garante-se controle judicial imediato, com

transparência. Ao eliminar o prazo fixo de 45 dias para a internação provisória, permite-se que o Estado mantenha sob custódia aqueles adolescentes cuja liberdade representa risco concreto à ordem pública.

No que se refere à ampliação do prazo máximo de internação, que passa a ser de cinco anos, e, nos casos de atos praticados com violência ou grave ameaça à pessoa, de até dez anos, merece ser mantida, entendemos que a medida se mostra proporcional e adequada.

Com o mesmo objetivo, tramita nesta Casa o Projeto de Lei nº 2.469, de 2019, de minha autoria, apresentado naquele ano em razão do entendimento, já então presente, de que a atualização legislativa sobre o tema é de elevada relevância e urgência para a sociedade.

Também reputamos acertada a alteração do prazo de reavaliação da medida de seis meses para um ano, bem como a supressão da limitação da internação em até três meses por descumprimento reiterado de medida anteriormente imposta, que já não se mostrava compatível com a gravidade de certas condutas. Da mesma forma, é meritória a supressão da redução de prazos prescricionais pela metade para agentes menores de 21 anos, e a elevação da idade de 70 para 75 anos como critério para atenuação de pena e redução da prescrição.

Entretanto, cumpre enfrentar uma lacuna persistente no sistema atual. Hoje, conforme o art. 122 do ECA, a internação só pode ser aplicada quando o ato infracional for cometido com violência ou grave ameaça à pessoa, em caso de reiteração em infrações graves, ou de descumprimento reiterado e injustificável de medida imposta. Isso significa que, para atos infracionais sem violência física, mas de exacerbada gravidade e reprovabilidade social, como o ato análogo ao tráfico de drogas – equiparado a crime hediondo pelo art. 5º, XLIII, da Constituição – a internação só pode ser decretada em caso de reiteração.

A jurisprudência consolidada pelo Superior Tribunal de Justiça, na Súmula 492, é categórica nesse sentido: “O ato infracional análogo ao tráfico

de drogas, por si só, não conduz obrigatoriamente à imposição de medida socioeducativa de internação do adolescente, devendo ser observadas as hipóteses do art. 122 do ECA”.

Essa limitação cria um contrassenso: delitos de altíssima gravidade, que o próprio legislador constituinte reconheceu como hediondos ou equiparados, não admitem internação imediata na esfera socioeducativa, salvo em caso de reiteração. O resultado é a percepção de impunidade e a utilização instrumental de adolescentes por organizações criminosas, que se valem do tratamento mais brando para recrutá-los em atividades ilícitas, sobretudo no tráfico de entorpecentes.

Para corrigir essa distorção, propomos, no substitutivo, duas alterações centrais e harmônicas com o sistema. A primeira consiste em incluir, no § 3º-A do art. 121, a previsão de que o prazo máximo de internação de até dez anos também se aplica quando o ato infracional corresponder, em tese, a crime hediondo ou equiparado, ainda que não envolva violência ou grave ameaça. A segunda é ajustar o art. 122, inciso I, para permitir a aplicação da medida de internação tanto nos casos de atos cometidos com violência ou grave ameaça à pessoa, quanto nos atos infracionais análogos a crimes hediondos ou equiparados. Dessa forma, garante-se que, em situações como a do ato análogo ao tráfico de drogas, não seja mais necessária a comprovação de reiteração para que se aplique a internação, conferindo ao sistema maior racionalidade e eficácia.

Convém esclarecer que o § 3º do art. 121, ao fixar o prazo máximo de cinco anos para as medidas de internação, continuará a reger as hipóteses não abrangidas pelo § 3º-A. Assim, o teto de cinco anos aplica-se às internações decretadas com fundamento no art. 122, II, em razão da reiteração em infrações graves que não sejam violentas nem equiparadas a hediondas, bem como no art. 122, III, por descumprimento reiterado e injustificável da medida anteriormente imposta. Com isso, mantém-se a coerência do sistema: os casos de violência, grave ameaça ou de extrema gravidade social (hediondos e equiparados) terão teto de dez anos, ao passo que as hipóteses de reiteração ou

descumprimento injustificado, ainda que relevantes, permanecem limitadas a cinco anos.

Suprimimos o § 5º do artigo 121, eliminando a liberação compulsória por idade, que hoje permite a extinção automática da medida antes de seu término, mesmo que ainda necessária para a reeducação do infrator. Este Projeto de Lei já prevê prazos máximos de internação de 5 e 10 anos, conforme as situações especificadas, o que torna o dispositivo dispensável. A medida preserva o caráter pedagógico da internação, reforça a autoridade judicial, protege a coletividade e impede o retorno prematuro de jovens infratores ao convívio social, alinhando-se ao princípio da proteção integral previsto no art. 227 da Constituição, compreendido não apenas como garantia individual do adolescente, mas também como dever do Estado de proteger a sociedade, prevenindo a reincidência e assegurando condições de segurança pública.

Além dessa adequação no ECA, o substitutivo também corrige uma incongruência no Código Penal ao eliminar a atenuante da menoridade relativa para réus com menos de 21 anos na data do fato. Essa previsão nasceu em um contexto histórico em que a maioridade civil, conforme o Código Civil então vigente, fixava-se aos 21 anos. Hoje, porém, tanto a maioridade civil quanto a penal foram unificadas aos 18 anos, idade a partir da qual se presume plena capacidade de compreensão e autodeterminação. Manter a atenuante da menoridade relativa, portanto, deixou de ter fundamento jurídico e social, perpetuando um benefício que não mais se coaduna com o ordenamento. Sua extinção reforça a coerência normativa e assegura tratamento igual a todos os imputáveis, em consonância com o princípio da proporcionalidade.

Por fim, adequamos a redação dos arts. 65 e 115 do Código Penal à recente Lei nº 15.160, de 3 de julho de 2025, que previu exceções à aplicação da atenuante e da redução do prazo prescricional para crimes que envolvam violência sexual contra a mulher.

Embora o ECA tenha se firmado sobre o princípio da proteção integral, a realidade demonstra a necessidade de reequilibrar o sistema, especialmente em casos de extrema violência ou de crimes equiparados a

hediondos, nos quais o atual limite de três anos de internação tem se mostrado ineficaz e gerador de sensação de impunidade.

Diversos casos de grande repercussão ilustram essa necessidade. Um dos exemplos mais emblemáticos é o do chamado “caso Champinha”, em que um adolescente de 16 anos participou do sequestro, estupro e assassinato de Liana Friedenbach e do assassinato de Felipe Caffé, em 2003. Apesar da brutalidade dos crimes, cumpriu apenas o prazo máximo de internação previsto no ECA, sendo posteriormente mantido em unidade psiquiátrica devido à sua periculosidade.

Mais recentemente, casos igualmente chocantes foram registrados. Em São Paulo, um adolescente de 16 anos confessou ter matado os pais e a irmã a tiros, dentro de casa, alegando desentendimentos e o fato de ter sido proibido de usar o celular. Após cometer o crime, ainda foi à academia, demonstrando frieza e ausência de remorso. Já no Rio de Janeiro, outro jovem de 16 anos matou os pais a marteladas por não ter sido autorizado a faltar à escola – ele desejava descansar antes da aula de jiu-jítsu. Em ambos os casos, a resposta penal aplicada, diante da atual legislação, é insuficiente para a gravidade dos atos praticados.

A brevidade do tempo de internação compromete a possibilidade real de ressocialização, ao mesmo tempo em que incentiva a instrumentalização de menores por facções e grupos criminosos, que se aproveitam da legislação branda para usá-los na prática de delitos, inclusive como autores de homicídios, tráfico de drogas e roubos.

A proposição pretende corrigir a desproporção na atual legislação, permitindo uma resposta mais adequada aos casos graves, ao viabilizar a aplicação efetiva de medidas pedagógicas, terapêuticas e de capacitação profissional que favoreçam a reabilitação do adolescente. Reforçando a proteção da sociedade e a credibilidade do sistema, equilibrando o dever de proteção aos menores com a necessidade de responsabilização proporcional diante da crescente reincidência juvenil.

Pelo exposto, entendemos que o substitutivo consolida as modificações necessárias, equilibrando o dever de proteção integral à criança e ao adolescente com a necessidade de responsabilização proporcional e efetiva diante da gravidade dos atos infracionais praticados.

### III – VOTO

Diante do exposto, o voto é pela **aprovação** do Projeto de Lei nº 1.473, de 2025, com acolhimento parcial da Emenda nº 1- CDH, nos termos da seguinte emenda substitutiva:

### PROJETO DE LEI N° 1.473, DE 2025

Altera a Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990 (Estatuto da Criança e do Adolescente), para tornar mais rígidas as disposições a respeito da medida de internação; e o Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 (Código Penal), para alterar os critérios etários de atenuante e de redução dos prazos de prescrição.

O CONGRESSO NACIONAL decreta:

**Art. 1º** A Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990 (Estatuto da Criança e do Adolescente), passa a vigorar com as seguintes alterações:

**“Art. 106.** O adolescente apreendido em flagrante de ato infracional será, desde logo, encaminhado à autoridade policial competente e, em seguida, apresentado ao Ministério Público.

§ 1º Em até 24 (vinte e quatro) horas da apreensão, o adolescente deverá ser obrigatoriamente apresentado à autoridade judicial competente, em audiência de custódia, com a presença do Ministério Público e de seu defensor.

§ 2º Na audiência de custódia, o juiz decidirá sobre a legalidade da apreensão, verificará a ocorrência de maus-tratos ou violência e apreciará a necessidade de manutenção da internação provisória ou de liberação imediata.

§ 3º Constatada qualquer ilegalidade ou abuso na apreensão, a autoridade judicial determinará o imediato relaxamento da medida, com comunicação ao Ministério Público para as providências cabíveis.

§ 4º O não encaminhamento do adolescente à audiência de custódia no prazo legal acarretará a imediata liberação do mesmo, sem prejuízo da apuração da responsabilidade da autoridade que deu causa ao descumprimento.

§ 5º Se o juiz verificar que o adolescente é reincidente ou que porta arma de fogo ou simulacro, deverá denegar a liberação.

§ 6º Se o juiz identificar fundado receio de conduta infracional habitual, considerando a existência de outros procedimentos de apuração de ato infracional em curso, ou se o adolescente já tiver sido liberado por outra infração, ainda que de natureza diversa, no período de até 2 (dois) anos anteriores à data da nova apreensão, deverá denegar a liberação.” (NR)

---

**“Art. 108.** A internação, antes da sentença, somente poderá ser determinada pela autoridade judicial, mediante decisão fundamentada, quando presentes elementos que evidenciem a necessidade da medida para:

- I – garantia da ordem pública;
- II – conveniência da instrução processual;
- III – assegurar a aplicação da lei; ou
- IV- prevenir a prática reiterada de condutas infracionais.

§ 1º.....

§ 2º Decretada a internação, deverá o órgão emissor da decisão revisar a necessidade de sua manutenção a cada 90 (noventa) dias, mediante decisão fundamentada, de ofício, sob pena de tornar a internação ilegal.

§ 3º A internação provisória não terá prazo máximo predeterminado, perdurando enquanto subsistirem os motivos que a justificaram, devendo o juiz, em qualquer hipótese, fundamentar expressamente sua manutenção.

§ 4º A internação provisória somente poderá ser determinada após a realização da audiência de custódia, assegurada a ampla defesa e a participação do Ministério Público.” (NR)

**“Art. 108-A.** A audiência de custódia terá por finalidade assegurar o controle judicial imediato da legalidade da apreensão do adolescente, bem como a análise da necessidade da internação provisória ou de liberação imediata, em consonância com o princípio da prioridade absoluta e da excepcionalidade da privação de liberdade.

Parágrafo único. Verificada a prática reiterada de condutas infracionais, o juiz poderá determinar a internação provisória do adolescente.” (NR)

.....

**“Art. 121.** A internação constitui medida privativa de liberdade, sujeita aos princípios de excepcionalidade e respeito à condição peculiar de pessoa em desenvolvimento.

.....

§ 2º A medida não comporta prazo determinado, devendo sua manutenção ser reavaliada, mediante decisão fundamentada, a cada ano.

§ 3º O prazo máximo de internação será de 5 (cinco) anos, ressalvados os casos dos § 3º-A deste artigo.

§ 3º-A. Em caso de ato infracional cometido com violência ou grave ameaça à pessoa ou análogo a crime hediondo ou equiparado, o prazo de internação será de no máximo 10 (dez) anos.

§ 4º Atingidos os limites estabelecidos nos parágrafos anteriores, o adolescente deverá ser liberado, colocado em regime de semiliberdade ou de liberdade assistida.

§ 5º O adolescente que atingir a maioridade durante o cumprimento de medida socioeducativa deverá ser transferido para unidade específica e separada dos demais adolescentes, distinta de estabelecimentos prisionais destinados a adultos, garantindo-se a continuidade das ações socioeducativas e preservação de sua integridade física e psicológica.

.....” (NR)

**“Art. 122.** .....

I – tratar-se de ato infracional cometido mediante violência ou grave ameaça à pessoa ou análogo a crime hediondo ou equiparado.

.....” (NR)

**Art. 2º** O Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 (Código Penal), passa a vigorar com as seguintes alterações:

**“Art. 65 .....**

I - ser o agente maior de 75 (setenta e cinco) anos, na data da sentença, salvo se o crime envolver violência sexual contra a mulher;  
.....” (NR)

“**Art. 115.** É reduzido de metade o prazo da prescrição quando o criminoso era, na data da sentença, maior de 75 (setenta e cinto) anos, salvo se o crime envolver violência sexual contra a mulher.” (NR)

**Art. 3º** Revoga-se o § 1º do art. 122 da Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990.

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

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relator

3



## CÂMARA DOS DEPUTADOS

Of. nº 175/2025/SGM-P

Brasília, 20 de agosto de 2025.

A Sua Excelência o Senhor  
Senador DAVI ALCOLUMBRE  
Presidente do Senado Federal

Assunto: **Envio de proposição para apreciação**

Senhor Presidente,

Encaminho a Vossa Excelência, a fim de ser submetido à apreciação do Senado Federal, nos termos do caput do art. 65 da Constituição Federal combinado com o art. 134 do Regimento Comum, o Projeto de Lei nº 3.181, de 2025, do Superior Tribunal de Justiça, que “Cria funções comissionadas no quadro de pessoal do Superior Tribunal de Justiça”.

Atenciosamente,

HUGO MOTTA  
Presidente



Assinatura digitalizada  
<https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/2980826>

Avulso do PL 3181/2025 [3 de 4]

2980826



# SENADO FEDERAL

## PROJETO DE LEI

### Nº 3181, DE 2025

Cria funções comissionadas no quadro de pessoal do Superior Tribunal de Justiça.

**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=2946817&filename=PL-3181-2025](http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarIntegra?codteor=2946817&filename=PL-3181-2025)



[Página da matéria](#)



Cria funções comissionadas no quadro de pessoal do Superior Tribunal de Justiça.

O CONGRESSO NACIONAL decreta:

Art. 1º Ficam criadas 330 (trezentas e trinta) funções comissionadas de nível FC-6 no quadro de pessoal do Superior Tribunal de Justiça.

Art. 2º As despesas decorrentes da aplicação desta Lei correrão à conta das dotações orçamentárias consignadas ao Superior Tribunal de Justiça no orçamento geral da União.

Parágrafo único. A criação das funções a que se refere o art. 1º desta Lei será implementada no exercício financeiro do ano de 2025 e seguintes, em conformidade com o anexo próprio da lei orçamentária anual e condicionada à sua expressa autorização, nos termos da respectiva lei de diretrizes orçamentárias.

Art. 3º A implementação do disposto nesta Lei observará o previsto no art. 169 da Constituição Federal e as normas pertinentes da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal), e da Lei Complementar nº 200, de 30 de agosto de 2023.

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

CÂMARA DOS DEPUTADOS, 19 de agosto de 2025.

HUGO MOTTA  
Presidente



Assir  
<https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/2980825>

Avulso do PL 3181/2025 [2 de 4]

2980825

## LEGISLAÇÃO CITADA

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

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

- art169

- Lei Complementar nº 101, de 4 de Maio de 2000 - Lei de Responsabilidade Fiscal (2000)

- 101/00

<https://normas.leg.br/?urn=urn:lex:br:federal:lei.complementar:2000;101>

- Lei Complementar nº 200, de 30 de Agosto de 2023 - LCP-200-2023-08-30 , Novo Arcabouço Fiscal - 200/23

<https://normas.leg.br/?urn=urn:lex:br:federal:lei.complementar:2023;200>



## SENADO FEDERAL

Gabinete da Senadora PROFESSORA DORINHA SEABRA

**PARECER Nº , DE 2025**

Da COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E CIDADANIA, sobre o Projeto de Lei nº 3.181, de 2025, do Superior Tribunal de Justiça, que *cria funções comissionadas no quadro de pessoal do Superior Tribunal de Justiça.*

Relatora: Senadora **PROFESSORA DORINHA SEABRA**

**I – RELATÓRIO**

Vem à Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ) o Projeto de Lei (PL) nº 3.181, de 2025, do Superior Tribunal de Justiça, que *cria funções comissionadas no quadro de pessoal do Superior Tribunal de Justiça* (STJ).

O projeto é composto por quatro artigos. O primeiro deles cria 330 funções comissionadas de nível FC-6, ampliando a estrutura administrativa da Corte.

O art. 2º determina que as despesas decorrentes da aplicação da lei correrão por conta das dotações orçamentárias já consignadas ao STJ no Orçamento Geral da União. Em seu parágrafo único, o dispositivo condiciona a implementação da medida ao exercício financeiro de 2025 e seguintes, desde que haja previsão no anexo da Lei Orçamentária Anual e autorização expressa na Lei de Diretrizes Orçamentárias, garantindo compatibilidade com o planejamento orçamentário.



## SENADO FEDERAL

## Gabinete da Senadora PROFESSORA DORINHA SEABRA

O art. 3º vincula a execução da norma ao cumprimento do art. 169 da Constituição Federal (CF), bem como às exigências da Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000) e da Lei Complementar nº 200, de 30 de agosto de 2023 (conhecida como Novo Arcabouço Fiscal), assegurando que a criação das funções observe os limites de despesa com pessoal e as regras de responsabilidade fiscal.

Por fim, o art. 4º dispõe que a lei entrará em vigor na data de sua publicação, embora a efetiva implementação das funções dependa das condições previstas nos dispositivos anteriores.

Na justificação do PL nº 3.181, de 2025, o STJ apresenta os fundamentos administrativos e orçamentários que motivam a proposta de criação de 330 funções comissionadas de nível FC-6 no quadro de pessoal do Tribunal.

O documento explica que cada gabinete de ministro do STJ conta atualmente com 38 servidores, entre efetivos e cedidos, dos quais 24 são servidores do quadro permanente, sendo 22 ocupantes de funções comissionadas de diferentes níveis. As funções hoje existentes são distribuídas em 1 FC-5, 14 FC-4 e 7 FC-2, cujos valores representam acréscimos remuneratórios previstos na Lei nº 11.416, de 15 de dezembro de 2006.

Segundo a Presidência do Tribunal, o esforço contínuo para redução do acervo processual exige servidores mais qualificados, capazes de lidar com causas complexas. Destaca-se que a atuação do Presidente do STJ, ao filtrar de imediato recursos inadmissíveis ou repetitivos, concentra nos gabinetes dos demais ministros processos de maior complexidade, exigindo suporte técnico mais especializado. Contudo, a manutenção dos atuais níveis de função gera dificuldade em reter servidores, que muitas vezes preferem lotação em outras unidades do Tribunal com rotinas menos intensas, ainda que sem acréscimo remuneratório.

A proposta, assim, busca elevar o nível das funções comissionadas nos gabinetes para valorizar e reter profissionais mais capacitados, com impacto direto na qualidade da prestação jurisdicional. Os atuais cargos de FC-2 e parte dos FC-4 serão remanejados para outras



## SENADO FEDERAL

### Gabinete da Senadora PROFESSORA DORINHA SEABRA

unidades da Corte, especialmente setores vinculados à atividade finalística (como distribuição de feitos, julgamento colegiado e cumprimento de decisões), com o objetivo de aumentar a celeridade processual fora dos gabinetes.

No aspecto orçamentário, a justificativa ressalta que não haverá aumento do limite de despesas primárias, pois os recursos já estão incluídos no teto orçamentário do STJ para 2025. Os custos são discriminados da seguinte forma: para o segundo semestre de 2025, estima-se gasto de R\$ 8,7 milhões (incluindo 13º salário e férias proporcionais); a partir de 2026, o custo anual será de R\$ 17,49 milhões. O valor unitário da função comissionada FC-6 é de R\$ 3.663,71.

Por fim, o Tribunal informa que a proposta orçamentária para 2026 contemplará os ajustes necessários no Anexo V da Lei Orçamentária, sem necessidade de suplementação, uma vez que os recursos próprios previstos serão suficientes para cobrir as despesas. A justificativa conclui reforçando que a medida é essencial para manter servidores qualificados nos gabinetes e agilizar a tramitação processual, contribuindo para a eficiência e a qualidade da prestação jurisdicional do STJ.

A proposição foi aprovada pela Câmara dos Deputados e encaminhada ao Senado Federal, onde recebeu despacho para apreciação pela CCJ. Ressalte-se que não foram apresentadas emendas ao texto.

## II – ANÁLISE

De acordo com a disposição do art. 101, incisos I e II, do Regimento Interno do Senado Federal, a CCJ deve examinar as matérias que lhe são submetidas, nos aspectos de constitucionalidade, juridicidade e regimentalidade, bem como decidir quanto ao mérito a respeito das matérias de competência da União, ressalvadas as atribuições das demais Comissões.

O art. 96, II, da Constituição Federal confere aos Tribunais Superiores competência privativa para iniciar o processo legislativo dos projetos que versem sobre *a criação e a extinção de cargos e a remuneração dos seus serviços auxiliares e dos juízos que lhes forem vinculados* (...).



## SENADO FEDERAL

### Gabinete da Senadora PROFESSORA DORINHA SEABRA

O PL nº 3.181, de 2025, atende plenamente essa regra de iniciativa reservada, tendo em vista que o seu autor é o Superior Tribunal de Justiça. Podemos registrar, dessarte, que a proposição em exame se amolda às normas e princípios constitucionais pertinentes.

O exame da juridicidade da proposta revela que as medidas nela previstas se encontram aptas para uma inserção harmônica no ordenamento jurídico em geral e nas normas que disciplinam a organização do Poder Judiciário da União em particular. Com respeito à regimentalidade da proposição, de igual maneira, não se verificam embaraços ao seguimento de sua tramitação.

No mérito, somos favoráveis ao projeto.

O PL nº 3.181, de 2025, mostra-se juridicamente adequado e fiscalmente responsável, ao propor a criação de 330 funções comissionadas de nível FC-6 no quadro de pessoal do STJ, todas destinadas aos gabinetes de ministros. A medida atende a uma necessidade concreta da Corte, consistente na valorização e retenção de servidores qualificados para o exercício de atividades de alta complexidade, com reflexos diretos na celeridade e na qualidade da prestação jurisdicional.

Do ponto de vista orçamentário, a proposta não implica aumento do limite de despesas primárias, estando integralmente compatível com o teto orçamentário do STJ e com as exigências da Lei de Responsabilidade Fiscal. Assim, os impactos financeiros encontram-se dimensionados e absorvidos no planejamento orçamentário do Tribunal, sem necessidade de suplementações.

## III – VOTO

Diante do exposto, votamos pela constitucionalidade, juridicidade, regimentalidade e, no mérito, pela **aprovação** do Projeto de Lei nº 3.181, de 2025.



SENADO FEDERAL

Gabinete da Senadora PROFESSORA DORINHA SEABRA

Sala da Comissão, de setembro de 2025.

**Senador Otto Alencar, Presidente**

**Senadora Professora Dorinha Seabra, Relatora**

4



# SENADO FEDERAL

## PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO

### Nº 22, DE 2025

Acrescenta o art. 139 ao Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), para instituir a Política Nacional de Apoio à Atividade de Transporte Rodoviário Profissional.

**AUTORIA:** Senador Jaime Bagattoli (PL/RO) (1º signatário), Senador Esperidião Amin (PP/SC), Senador Plínio Valério (PSDB/AM), Senador Laércio Oliveira (PP/SE), Senador Romário (PL/RJ), Senador Luis Carlos Heinze (PP/RS), Senador Flávio Arns (PSB/PR), Senador Magno Malta (PL/ES), Senadora Damares Alves (REPUBLICANOS/DF), Senador Lucas Barreto (PSD/AP), Senador Oriovisto Guimarães (PSDB/PR), Senador Jorge Seif (PL/SC), Senador Alan Rick (UNIÃO/AC), Senador Dr. Hiran (PP/RR), Senador Confúcio Moura (MDB/RO), Senador Marcos Rogério (PL/RO), Senador Wellington Fagundes (PL/MT), Senador Chico Rodrigues (PSB/RR), Senador Hamilton Mourão (REPUBLICANOS/RS), Senador Cleitinho (REPUBLICANOS/MG), Senador Wilder Morais (PL/GO), Senador Jayme Campos (UNIÃO/MT), Senador Izalci Lucas (PL/DF), Senador Eduardo Girão (NOVO/CE), Senadora Tereza Cristina (PP/MS), Senador Mecias de Jesus (REPUBLICANOS/RR), Senador Jorge Kajuru (PSB/GO), Senador Marcio Bittar (UNIÃO/AC)



[Página da matéria](#)



SENADO FEDERAL  
Gabinete do Senador Jaime Bagattoli

## PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO N° , DE 2025

Acrescenta o art. 139 ao Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), para instituir a Política Nacional de Apoio à Atividade de Transporte Rodoviário Profissional.

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 Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT) da Constituição Federal passa a vigorar acrescido do art. 139:

**“Art. 139.** A União instituirá, em articulação com os Estados, o Distrito Federal, os Municípios e o setor privado, Política Nacional de Apoio à Atividade de Transporte Rodoviário Profissional, abrangendo o transporte de cargas e de passageiros, com o objetivo de assegurar infraestrutura mínima para o cumprimento das normas de segurança viária e trabalhista.

§ 1º Para os efeitos deste artigo, considera-se infraestrutura mínima a existência, em intervalos regulares, de Pontos de Parada e Descanso (PPDs) ou estruturas equivalentes, dotadas de condições básicas de segurança, higiene e repouso para motoristas profissionais, empregados ou autônomos.

§ 2º A lei definirá os critérios técnicos e logísticos para a classificação de trechos rodoviários quanto à suficiência ou insuficiência de infraestrutura, podendo estabelecer zonas de flexibilização fiscalizatória em percursos considerados deficitários.

§ 3º Até que seja editada a lei prevista no § 2º, nenhum motorista em atividade de transporte rodoviário profissional poderá ser



## SENADO FEDERAL

### Gabinete do Senador Jaime Bagattoli

penalizado pelo descumprimento dos intervalos de descanso, quando a inexistência ou insuficiência de estrutura adequada no percurso estiver devidamente reconhecida pelo Poder Público, nos termos de regulamento, ou, em sua ausência, quando demonstrado pelo próprio motorista.

§ 4º Para os fins do § 3º, a demonstração, pelo motorista, da inexistência ou insuficiência de estrutura adequada no percurso poderá ser feita por qualquer meio idôneo de prova, inclusive mapas oficiais, relatórios de fiscalização, registros de vídeos ou declaração circunstanciada, conforme disciplinado em regulamento.

§ 5º A fiscalização relativa ao cumprimento das normas de tempo de direção e pausa dos motoristas profissionais deverá considerar os parâmetros técnicos de classificação dos trechos rodoviários estabelecidos na lei prevista no § 2º, observados os princípios da razoabilidade e da eficiência administrativa, nos termos de regulamento.

§ 6º A União, por meio dos órgãos competentes, publicará anualmente relatório oficial com o mapeamento da cobertura de infraestrutura de apoio à atividade dos motoristas profissionais e a atualização da classificação dos trechos rodoviários para fins deste artigo.

§ 7º Até que a cobertura da malha rodoviária por PPDs atinja nível satisfatório, será admitido o fracionamento do período de descanso diário dos motoristas profissionais em viagens de longa distância, consideradas, para fins deste artigo, aquelas com duração superior a vinte e quatro horas, garantido o descanso mínimo de oito horas diárias ininterruptas entre as jornadas, complementadas por repousos adicionais, desde que o percurso não disponha de Pontos de Parada e Descanso ou estruturas equivalentes com condições básicas de segurança, higiene e repouso.”

**Art. 2º** Esta Emenda à Constituição Federal entra em vigor na data de sua publicação.



SENADO FEDERAL  
Gabinete do Senador Jaime Bagattoli

## JUSTIFICAÇÃO

Em 2 de março de 2015, foi sancionada a Lei nº 13.103, conhecida como Lei dos Caminhoneiros, que introduziu uma série de deveres e regras de observância obrigatória para o exercício da profissão de motorista profissional. Entre seus dispositivos, estabeleceu-se que o poder público deveria adotar medidas, no prazo de cinco anos, para ampliar a rede de Pontos de Parada e Descanso (PPDs) ao longo das rodovias brasileiras.

Contudo, quase uma década após a sanção da lei, existem apenas onze PPDs oficialmente homologados em todo o território nacional, conforme dados da Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT).

Esse cenário revela uma evidente contradição entre a imposição legal de obrigações rigorosas aos motoristas profissionais e a ausência de infraestrutura mínima para seu cumprimento, gerando um ambiente de insegurança jurídica e operativa.

Para agravar ainda mais o contexto normativo, o plenário do Supremo Tribunal Federal (STF), no julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) 5322, ajuizada pela Confederação Nacional dos Trabalhadores em Transportes (CNTT), declarou inconstitucionais diversos pontos da Lei dos Caminhoneiros.

Essa decisão, somada à escassez de infraestrutura, contribuiu para que a fiscalização do tempo de direção e dos intervalos de descanso dos motoristas profissionais passasse a se apoiar em norma que, na prática, tornou-se materialmente inexigível, dada a precariedade da malha de apoio rodoviário.

Não se trata aqui de contestar os avanços da Lei nº 13.103, que, inegavelmente, trouxe benefícios relevantes à categoria. O ponto crucial é que a lei instituiu obrigações antes que o Estado garantisse os meios necessários para que fossem efetivamente cumpridas. Sem pontos de parada devidamente estruturados, o cumprimento dos intervalos legais de descanso torna-se inviável na prática.

Diante dessa realidade, a presente Proposta de Emenda à Constituição busca promover avanços normativos em resposta à ausência de uma política pública estruturante, de âmbito nacional, voltada ao transporte rodoviário profissional,



## SENADO FEDERAL

Gabinete do Senador Jaime Bagattoli

especialmente no que se refere à inexistência de infraestrutura mínima adequada ao descanso dos motoristas de cargas e de passageiros, autônomos ou empregados.

A proposta estabelece, portanto, fundamentos constitucionais que permitam racionalizar a fiscalização e proteger os motoristas contra penalizações indevidas quando houver ausência comprovada de condições adequadas nas estradas.

A medida, portanto, visa garantir segurança jurídica, dignidade profissional e equilíbrio entre os deveres legais e as condições efetivas do transporte rodoviário, reafirmando os princípios da razoabilidade, da boa-fé e da proporcionalidade na aplicação da legislação.

Assim, diante da relevância da matéria, contamos com o apoio dos Nobres Parlamentares para a aprovação da presente Proposta de Emenda à Constituição.

Sala das Sessões,

Senador JAIME BAGATTOLI

## LEGISLAÇÃO CITADA

- Ato das Disposições Constitucionais Transitórias - ADCT-1988-10-05 , Disposições Transitórias da Constituição Federal - 1988/88  
<https://normas.leg.br/?urn=urn:lex:br:federal:ato.disposicoes.constitucionais.transitorias:1988;1988>
- Constituição de 1988 - CON-1988-10-05 - 1988/88  
<https://normas.leg.br/?urn=urn:lex:br:federal:constituicao:1988;1988>
  - art60\_par3



SENADO FEDERAL

Gabinete do Senador Laércio Oliveira

**EMENDA Nº  
(à PEC 22/2025)**

Dê-se nova redação aos §§ 1º, 2º e 7º do art. 139; e acrescentem-se §§ 4º-A e 8º ao art. 139, todos do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias - ADCT, na forma proposta pelo art. 1º da Proposta, nos termos a seguir:

**“Art. 139. ....**

**§ 1º** Para os efeitos deste artigo, considera-se infraestrutura mínima a existência, em intervalos regulares, de Pontos de Parada e Descanso (PPDs), dotadas de condições básicas de segurança, higiene e repouso para motoristas profissionais, empregados ou autônomos.

**§ 2º** A lei definirá os critérios técnicos e logísticos para a classificação de trechos rodoviários, urbanos e rurais, quanto à suficiência ou insuficiência de infraestrutura, podendo estabelecer zonas de flexibilização fiscalizatória em percursos considerados deficitários.

**.....**

**§ 4º-A.** A comprovação da inexistência ou insuficiência de infraestrutura mínima poderá ocorrer por meio de negociações coletivas que estabeleçam critérios específicos, claros e objetivos quanto à localização, frequência e características técnicas dos Pontos de Parada e Descanso (PPDs), considerando particularidades regionais e operacionais.

**.....**

**§ 7º** Até que a cobertura da malha rodoviária por PPDs alcance quantitativo suficiente de PPDs com condições básicas de segurança, higiene e repouso, garantindo que motoristas profissionais possam cumprir plenamente as legislações relacionadas à saúde e segurança ocupacional e às normas de trânsito, será admitido o fracionamento do período de descanso diário dos motoristas profissionais em viagens de longa distância, consideradas, para fins deste artigo,



aquelas com duração superior a vinte e quatro horas, garantido o descanso mínimo de oito horas diárias ininterruptas entre as jornadas, complementadas por repousos adicionais, desde que o percurso não disponha de Pontos de Parada e Descanso ou estruturas equivalentes com condições básicas de segurança, higiene e repouso.

**§ 8º** Serão previstos em regulamento mecanismos específicos para solução ágil e eficiente de conflitos decorrentes da interpretação e aplicação das normas estabelecidas neste artigo, priorizando-se meios extrajudiciais e administrativos, visando garantir maior segurança jurídica e operacionalidade na implementação da infraestrutura mínima nas rodovias.”

## JUSTIFICAÇÃO

A PEC busca corrigir uma lacuna constitucional, porém entendemos que ainda existem pontos a serem aperfeiçoados, a fim de garantir mais segurança viária, de saúde e segurança jurídica.

Primeiramente, o termo "estrutura equivalente" mencionado na definição de infraestrutura mínima é vago e pode resultar em incertezas jurídicas. Sugere-se, portanto, a exclusão dessa expressão, mantendo exclusivamente os Pontos de Parada e Descanso (PPDs) como referência, uma vez que já possuem regulamentação técnica e critérios estabelecidos pelos órgãos competentes (ANTT e DNIT), reduzindo potenciais divergências interpretativas.

Outro ponto importante refere-se à comprovação, pelo motorista, da inexistência ou insuficiência de infraestrutura adequada. Para ampliar segurança jurídica e garantir a clareza dos procedimentos adotados, recomenda-se expressamente incluir a possibilidade de tal comprovação ser feita também por meio de negociações coletivas. Tal medida possibilita maior eficiência, consistência e celeridade no processo probatório, além de promover uma interlocução mais clara e objetiva entre motoristas e órgãos fiscalizadores, resultando em uma aplicação mais uniforme e previsível das normas nas diversas rotas rodoviárias.



Por isso, é essencial que as negociações coletivas possam prever conceitos específicos de Pontos de Parada e Descanso (PPDs) adequados às particularidades regionais e operacionais. Dessa forma, possibilita-se a adaptação às diversas realidades das rotas rodoviárias brasileiras, respeitando-se critérios técnicos e logísticos previamente definidos pelos órgãos reguladores (ANTT e DNIT).

Essas negociações coletivas poderiam estabelecer critérios claros e específicos quanto à localização, frequência e características técnicas dos PPDs, levando em consideração as particularidades locais e as necessidades operacionais específicas dos motoristas profissionais.

Além disso, atualmente a PEC limita os critérios técnicos e logísticos apenas à classificação de trechos rodoviários. Sugere-se a ampliação do escopo para incluir também outros tipos de vias previstas no Código de Trânsito Brasileiro (CTB), como vias urbanas e rurais, possibilitando a realização de estudos de viabilidade técnica e econômica de instalação de infraestrutura mínima nessas áreas. Isso permitirá uma fiscalização mais ampla e eficaz, auxiliando o planejamento estratégico de infraestrutura rodoviária e viária nacional e conferindo maior segurança jurídica aos motoristas.

Quanto ao termo "atinja nível satisfatório" relativo à cobertura da malha rodoviária por PPDs, considera-se essencial maior precisão para garantir segurança jurídica e melhor aplicabilidade prática. Propõe-se substituir tal expressão por "alcance quantitativo suficiente de PPDs com condições básicas de segurança, higiene e repouso, para que motoristas profissionais possam cumprir plenamente as legislações relacionadas à saúde e segurança ocupacional e às normas de trânsito, ". Essa redação mais taxativa facilita a interpretação e evita conflitos sobre o cumprimento das obrigações legais previstas.

Por fim, sugere-se ainda que a PEC preveja, claramente, mecanismos específicos para solução ágil e eficiente de conflitos decorrentes da interpretação e aplicação das normas estabelecidas, preferencialmente por meios extrajudiciais ou administrativos, garantindo maior segurança jurídica e operacionalidade ao sistema de transporte rodoviário profissional.



Essas medidas, se implementadas, trarão ainda mais efetividade ao propósito original da PEC, beneficiando motoristas e sociedade, garantindo segurança jurídica, viária e condições dignas de trabalho e operação.

Sala das sessões, 6 de agosto de 2025.

**Senador Laércio Oliveira  
(PP - SE)**



Assinado eletronicamente, por Sen. Laércio Oliveira

Para verificar as assinaturas, acesse <https://legis.senado.gov.br/autenticadoc-legis/7447282861>



SENADO FEDERAL  
Gabinete do Senador **ESPERIDIÃO AMIN**

## **PARECER N° , DE 2025**

Da COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E CIDADANIA, sobre a Proposta de Emenda à Constituição nº 22, de 2025, do Senador Jaime Bagattoli e outros, que *acrescenta o art. 139 ao Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), para instituir a Política Nacional de Apoio à Atividade de Transporte Rodoviário Profissional.*

Relator: Senador **ESPERIDIÃO AMIN**

### **I – RELATÓRIO**

Vem à apreciação desta Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ) a Proposta de Emenda à Constituição (PEC) nº 22, de 2025, de autoria do Senador Jaime Bagattoli, que *acrescenta o art. 139 ao Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), com o objetivo de instituir a Política Nacional de Apoio à Atividade de Transporte Rodoviário Profissional.*

O art. 1º da proposição insere o referido art. 139 no ADCT para determinar que a União institua, em articulação com os Estados, o Distrito Federal, os Municípios e o setor privado, a Política Nacional de Apoio à Atividade de Transporte Rodoviário Profissional, abrangendo o transporte de cargas e de passageiros. A medida visa assegurar a existência, em intervalos regulares, de Pontos de Parada e Descanso (PPDs) ou estruturas equivalentes, dotadas de condições básicas de segurança, higiene e repouso para motoristas profissionais, empregados ou autônomos, a fim de viabilizar o cumprimento das normas de segurança viária e trabalhista.



SENADO FEDERAL  
Gabinete do Senador **ESPERIDIÃO AMIN**

Conforme a proposta, nenhum motorista em atividade de transporte rodoviário profissional poderá ser penalizado pelo descumprimento dos intervalos de descanso enquanto não for editada lei que estabeleça critérios técnicos e logísticos para a classificação de trechos rodoviários quanto à suficiência ou insuficiência de infraestrutura. Essa legislação deverá prever zonas de flexibilização fiscalizatória em percursos considerados deficitários, ou seja, quando a inexistência ou insuficiência de estrutura adequada no percurso estiver devidamente reconhecida pelo Poder Público. Na ausência de tal reconhecimento, a comprovação poderá ser feita pelo próprio motorista, por qualquer meio idôneo de prova, inclusive mapas oficiais, relatórios de fiscalização, registros de vídeo ou declaração circunstanciada, conforme disciplinado em regulamento.

Prevê-se, ainda, que, até que a cobertura da malha rodoviária por PPDs atinja nível satisfatório, será admitido o fracionamento do período de descanso diário dos motoristas profissionais em viagens de longa distância — consideradas aquelas com duração superior a vinte e quatro horas —, desde que seja garantido um descanso mínimo de oito horas diárias ininterruptas entre jornadas, complementado por repousos adicionais, quando o percurso não dispuser de PPDs ou estruturas equivalentes com condições básicas de segurança, higiene e repouso.

Nos termos da proposta, a fiscalização relativa ao cumprimento das normas de tempo de direção e pausa dos motoristas profissionais deverá observar os parâmetros técnicos de classificação dos trechos rodoviários estabelecidos na lei a ser editada, respeitados os princípios da razoabilidade e da eficiência administrativa, conforme regulamento. Ademais, a União, por meio dos órgãos competentes, publicará anualmente relatório oficial com o mapeamento da cobertura da infraestrutura de apoio à atividade dos motoristas profissionais e com a atualização da classificação dos trechos rodoviários.

O art. 2º estabelece que a emenda constitucional entrará em vigor na data de sua publicação.



SENADO FEDERAL  
Gabinete do Senador **ESPERIDIÃO AMIN**

Na justificação, o autor da proposta aponta uma evidente contradição entre a imposição legal de obrigações rigorosas aos motoristas profissionais e a ausência de infraestrutura mínima necessária ao seu cumprimento, gerando um ambiente de insegurança jurídica e operacional.

Segundo o autor, apesar de a Lei nº 13.103, de 2015, ter trazido avanços relevantes para a categoria, seu ponto crítico residiria no fato de que a norma impôs deveres aos motoristas antes de o Estado assegurar os meios para que esses fossem efetivamente cumpridos. Ressalta, ainda, que, sem pontos de parada devidamente estruturados, o cumprimento dos intervalos legais de descanso torna-se, na prática, inviável.

Assim, a PEC busca promover avanços normativos em resposta à ausência de uma política pública estruturante, de abrangência nacional, voltada ao transporte rodoviário profissional — especialmente no que se refere à inexistência de infraestrutura mínima adequada ao descanso dos motoristas de cargas e de passageiros, sejam eles autônomos ou empregados.

Foi apresentada uma emenda, do Senador Laércio Oliveira, que altera diversos dispositivos da PEC e propõe excluir a expressão “*estrutura equivalente*” (§ 1º), admitindo apenas os Pontos de Parada e Descanso (PPDs), já regulamentados por ANTT e Dnit; esclarecer que os trechos rodoviários podem ser urbanos e rurais (§ 2º); substituir a expressão “*atinja nível satisfatório*” por redação que assegure quantidade suficiente de PPDs com condições adequadas (§ 7º). Além disso, propõe a inclusão de novos dispositivos para admitir a comprovação da insuficiência de infraestrutura também por meio de negociações coletivas, que permitam adaptar critérios às particularidades regionais; e para prever mecanismos céleres e extrajudiciais para solução de conflitos. Segundo o autor, tais ajustes reforçariam a clareza, a segurança jurídica e a efetividade da proposta.

A matéria foi distribuída com exclusividade a esta CCJ.



SENADO FEDERAL  
Gabinete do Senador **ESPERIDIÃO AMIN**

## II – ANÁLISE

Cabe à CCJ, nos termos do art. 356 do Regimento Interno do Senado Federal (RISF), emitir parecer sobre a admissibilidade e o mérito das propostas de emenda à Constituição.

Em primeiro lugar, a proposição é dotada de juridicidade, por inovar no ordenamento jurídico e possuir caráter geral e abstrato. Ademais, sua tramitação respeitou os ditames regimentais.

Quanto à constitucionalidade da matéria, cumpre registrar que todos os requisitos exigidos pelo art. 60 da Constituição Federal são por ela atendidos, a saber: a Proposta é de autoria de mais de um terço dos membros do Senado Federal (art. 60, inciso I); não se verifica, no momento, a vigência de intervenção federal, de estado de defesa ou de estado de sítio (art. 60, § 1º); e seu conteúdo não incorre em tentativa de abolir a forma federativa do Estado, o voto direto, secreto, universal e periódico, a separação de poderes e os direitos e as garantias individuais (art. 60, § 4º, incisos I a IV).

Desse modo, do ponto de vista da admissibilidade, entendemos não haver óbices à tramitação da PEC nº 22, de 2025.

Quanto ao mérito, entendemos que a legislação brasileira que regula a jornada de trabalho dos motoristas profissionais, especialmente a Lei nº 13.103, de 2015, estabelece regras claras sobre a obrigatoriedade de paradas e períodos de descanso para preservar a segurança nas estradas e a saúde do motorista. Contudo, na prática, essas normas são frequentemente descumpridas não por negligência dos profissionais, mas por uma razão estrutural crítica: a ausência de pontos adequados de parada e descanso ao longo das rodovias brasileiras.

Para que um motorista consiga cumprir o tempo máximo de direção contínua e os intervalos exigidos por lei, é necessário que existam locais apropriados onde ele possa estacionar com segurança, repousar e realizar necessidades básicas como higiene e alimentação. Entretanto, o número de pontos regulamentados e equipados com a estrutura mínima



SENADO FEDERAL  
Gabinete do Senador **ESPERIDIÃO AMIN**

necessária é insuficiente, sobretudo em rotas mais longas ou em regiões afastadas dos grandes centros urbanos.

Além da escassez de pontos de parada e descanso adequados, há também a má qualidade desses locais. Muitos pontos de parada existentes não oferecem iluminação, segurança contra roubos ou acesso a sanitários limpos. Essa precariedade leva os motoristas a continuarem dirigindo exaustos, uma vez que parar em locais inapropriados representa risco de assaltos, acidentes ou problemas mecânicos sem suporte imediato. A consequência é um cenário de risco constante tanto para o condutor quanto para os demais usuários das vias.

É incoerente exigir o cumprimento rigoroso de normas sem oferecer condições reais para que isso ocorra. Assim, torna-se evidente que a lei, embora bem-intencionada, desconsidera a realidade das estradas brasileiras. O resultado é a responsabilização injusta dos caminhoneiros por uma falha que é, em grande medida, do Estado e das concessionárias responsáveis pela infraestrutura viária.

Portanto, a impossibilidade de atender plenamente às regras de parada e descanso não deve ser interpretada como descaso dos caminhoneiros, mas como reflexo de um sistema rodoviário mal estruturado. Para que a legislação seja efetiva, é imprescindível investir na ampliação e na melhoria dos pontos de parada ao longo das rodovias, criando um ambiente que permita aos profissionais exercerem seu trabalho com dignidade, segurança e dentro da legalidade.

Reconhecendo os méritos do projeto, consideramos, entretanto, que ele comporta aperfeiçoamentos. Nesse sentido, acatamos algumas propostas de alteração contidas na Emenda nº 1, de autoria do Senador Laércio Oliveira, que buscam dar mais objetividade ao texto da lei, especialmente quanto à suficiência dos PPDs. Também consideramos necessário que as estruturas equivalentes aos PPDs sejam assim reconhecidas pela autoridade competente.



SENADO FEDERAL  
Gabinete do Senador **ESPERIDIÃO AMIN**

Tais modificações foram consolidadas no substitutivo apresentado ao término de nosso voto.

### III – VOTO

Pelo exposto, o voto é pela **aprovação** da PEC nº 22, de 2025, e pelo acolhimento parcial da Emenda nº 1, na forma do substitutivo que ora apresentamos.

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

**(à PEC nº 22, de 2025)**

Acrescenta o art. 139 ao Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), para instituir a Política Nacional de Apoio à Atividade de Transporte Rodoviário Profissional.

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 Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT) da Constituição Federal passa a vigorar acrescido do art. 139:

**“Art. 139.** A União instituirá, em articulação com os Estados, o Distrito Federal, os Municípios e o setor privado, Política Nacional de Apoio à Atividade de Transporte Rodoviário Profissional, abrangendo o transporte de cargas e de passageiros, com o objetivo de assegurar infraestrutura mínima para o cumprimento das normas de segurança viária e trabalhista.



SENADO FEDERAL  
Gabinete do Senador **ESPERIDIÃO AMIN**

§ 1º Para os efeitos deste artigo, considera-se infraestrutura mínima a existência, em intervalos regulares, de Pontos de Parada e Descanso (PPDs) ou estruturas equivalentes, dotadas de condições básicas de segurança, higiene e repouso para motoristas profissionais, empregados ou autônomos.

§ 2º A lei definirá os critérios técnicos e logísticos para a classificação de trechos rodoviários, urbanos e rurais, quanto à suficiência ou insuficiência de infraestrutura, podendo estabelecer zonas de flexibilização fiscalizatória em percursos considerados deficitários.

§ 3º Até que seja editada a lei prevista no § 2º, nenhum motorista em atividade de transporte rodoviário profissional poderá ser penalizado pelo descumprimento dos intervalos de descanso quando a inexistência ou a insuficiência de estrutura adequada no percurso estiver devidamente reconhecida pelo Poder Público, nos termos de regulamento, ou, em sua ausência, quando demonstrado pelo próprio motorista.

§ 4º Para os fins do § 3º, a demonstração, pelo motorista, da inexistência ou insuficiência de estrutura adequada no percurso poderá ser feita por qualquer meio idôneo de prova, inclusive mapas oficiais, relatórios de fiscalização, registros de vídeos ou declaração circunstanciada, conforme disciplinado em regulamento.

§ 5º A fiscalização relativa ao cumprimento das normas de descanso dos motoristas profissionais deverá considerar os parâmetros técnicos de classificação dos trechos rodoviários estabelecidos na lei prevista no § 2º, observados os princípios da razoabilidade e da eficiência administrativa, nos termos de regulamento.

§ 6º A União, por meio dos órgãos competentes, publicará anualmente relatório oficial com o mapeamento da cobertura de infraestrutura de apoio à atividade dos motoristas profissionais e a atualização da classificação dos trechos rodoviários para fins deste artigo.

§ 7º Até que a cobertura da malha rodoviária alcance quantitativo suficiente de PPDs com condições básicas de segurança, higiene e repouso, garantindo que motoristas profissionais possam cumprir plenamente as legislações relacionadas à saúde e segurança ocupacional e às normas de trânsito, será admitido o fracionamento do período de descanso diário dos motoristas profissionais em viagens de longa distância.



SENADO FEDERAL  
Gabinete do Senador **ESPERIDIÃO AMIN**

§8º Para fins do que dispõe o art. 7º, serão consideradas viagens de longa distância aquelas com duração superior a vinte e quatro horas, garantido o descanso mínimo de oito horas diárias ininterruptas entre as jornadas, complementadas por repousos adicionais, desde que o percurso não disponha de Pontos de Parada e Descanso ou estruturas equivalentes com condições básicas de segurança, higiene e repouso.

§ 9º Serão previstos em lei mecanismos específicos para solução ágil e eficiente de conflitos decorrentes da interpretação e aplicação das normas estabelecidas neste artigo, priorizando-se meios extrajudiciais e administrativos, visando garantir maior segurança jurídica e operacionalidade na implementação da infraestrutura mínima nas rodovias.

§ 10 As estruturas equivalentes a PPDs de que tratam os §§ 1º e 8º devem ser reconhecidas pela autoridade competente.”

**Art. 2º** Esta Emenda à Constituição Federal entra em vigor na data de sua promulgação.

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relator

5



# SENADO FEDERAL

## PROJETO DE LEI

### Nº 425, DE 2024

Altera o art. 218-B do Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 (Código Penal), para aumentar a pena do crime de favorecimento da prostituição ou de outra forma de exploração sexual de criança ou adolescente ou de vulnerável.

**AUTORIA:** Senador Zequinha Marinho (PODEMOS/PA)



[Página da matéria](#)



SENADO FEDERAL  
GABINETE DO SENADOR ZEQUINHA MARINHO  
PROJETO DE LEI N° , DE 2024

Altera o art. 218-B do Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 (Código Penal), para aumentar a pena do crime de favorecimento da prostituição ou de outra forma de exploração sexual de criança ou adolescente ou de vulnerável.

O CONGRESSO NACIONAL decreta:

**Art. 1º** O art. 218-B do Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 (Código Penal), passa a vigorar com a seguinte alteração:

**“Favorecimento da prostituição ou de outra forma de exploração sexual de criança ou adolescente ou de vulnerável.**

**Art. 218-B.....**

Pena - reclusão, de 6 (seis) a 12 (doze) anos.

.....” (NR)

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

## JUSTIFICAÇÃO

Nossa sociedade enfrenta desafios persistentes no combate à exploração sexual de crianças, adolescentes e vulneráveis, uma realidade trágica que causa danos irreparáveis às vítimas e à própria estrutura social. Diante desse cenário, é imperativo que o Estado adote medidas mais eficazes e enérgicas para prevenir e punir esse crime tão nefasto, que inclusive faz parte do rol de crimes hediondos.

O aumento da pena para o crime do artigo 218-B do Código Penal se justifica pois, atualmente, se aplicada a pena mínima do crime (4 anos de reclusão) e o réu não for reincidente, o juiz pode aplicar, desde logo, o regime aberto, que, na maior parte do Brasil, traduz-se em prisão domiciliar. Além disso, é cabível a substituição da pena privativa de liberdade por restritiva de direitos em alguns



casos. Entendemos que o crime em questão é grave demais para permitir a aplicação dos referidos benefícios penais.

Dessa forma, propomos o aumento das penas do crime com o objetivo de acabar com essas anomalias, bem como pela necessidade de dissuadir potenciais infratores e de transmitir à sociedade a mensagem de que a exploração sexual de crianças e adolescentes é absolutamente inaceitável e será punida com todo o rigor da lei.

Diante do exposto, pedimos o apoio dos nobres pares para a aprovação do presente projeto de lei.

Sala das Sessões,

Senador Zequinha Marinho  
PODEMOS /PA



Assinado eletronicamente por Sen. Zequinha Marinho

Para verificar as assinaturas, acesse <https://legis.senado.gov.br/autenticadoc-legis/8331827387>

## LEGISLAÇÃO CITADA

- Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de Dezembro de 1940 - Código Penal - 2848/40  
<https://normas.leg.br/?urn=urn:lex:br:federal:decreto.lei:1940;2848>

- art218-2

## PARECER N° , DE 2025

Da COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E CIDADANIA, em decisão terminativa, sobre o Projeto de Lei nº 425, de 2024, do Senador Zequinha Marinho, que *altera o art. 218-B do Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 (Código Penal), para aumentar a pena do crime de favorecimento da prostituição ou de outra forma de exploração sexual de criança ou adolescente ou de vulnerável.*

Relatora: Senadora **ELIZIANE GAMA**

### I – RELATÓRIO

Vem ao exame desta Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania, em caráter terminativo, o Projeto de Lei (PL) nº 425, de 2024, de autoria do Senador Zequinha Marinho, que propõe alteração no Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 (Código Penal).

A proposição visa modificar a redação do art. 218-B do referido diploma legal, especificamente no que tange à pena cominada para o crime de favorecimento da prostituição ou de outra forma de exploração sexual de criança ou adolescente ou de vulnerável. Atualmente, a pena para o aludido crime é de reclusão, de 4 (quatro) a 10 (dez) anos; o projeto sugere a elevação dessa pena para reclusão, de 6 (seis) a 12 (doze) anos.

Na justificação, o autor sustenta a imperatividade de o Estado adotar medidas mais eficazes e enérgicas no combate à exploração sexual de crianças, adolescentes e vulneráveis, ressaltando os danos irreparáveis causados às vítimas e à estrutura social. Argumenta que o crime em questão é hediondo e que a pena mínima atual (4 anos de reclusão) permite, em alguns casos, a aplicação de regime aberto ou a substituição por pena restritiva de direitos para réus não reincidentes, o que, segundo o proponente, desvirtua a gravidade do delito. Dessa forma, o aumento das penas é proposto com o objetivo de coibir tais "anomalias", dissuadir potenciais infratores e reforçar a

mensagem de que a exploração sexual de crianças e adolescentes será punida com todo o rigor da lei.

Não foram apresentadas emendas até o momento.

## II – ANÁLISE

Preliminarmente, frise-se que a proposta não apresenta vícios de constitucionalidade formal ou material. A competência da União para legislar sobre direito penal é expressamente prevista no art. 22, inciso I, da Constituição Federal.

No plano material, a elevação da pena mínima e máxima do art. 218-B do Código Penal não viola garantias fundamentais, nem resulta em criminalização desproporcional, tratando-se de opção legítima de política criminal voltada à proteção reforçada da dignidade sexual de crianças, adolescentes e pessoas em condição de vulnerabilidade, em consonância com o art. 227 da Constituição Federal.

Não há vícios de juridicidade. O projeto promove alteração relevante no Código Penal ao majorar a cominação abstrata da pena para o crime de favorecimento da prostituição ou de outra forma de exploração sexual de criança, adolescente ou vulnerável, com a finalidade de corrigir distorções na aplicação prática da sanção, mantendo-se adequado à espécie normativa e aos princípios gerais de Direito.

No que se refere à regimentalidade, foram observados, até o momento, todos os trâmites e procedimentos previstos no Regimento Interno do Senado Federal.

No mérito, entendemos que o PL é conveniente e oportuno.

O aumento da pena mínima de 4 para 6 anos e da máxima de 10 para 12 anos no crime de favorecimento da prostituição ou de outra forma de exploração sexual de criança, adolescente ou vulnerável corrige distorções práticas observadas na aplicação da norma em vigor, uma vez que o atual patamar sancionatório ainda admite, em hipóteses de gravidade inequívoca, a fixação de regime inicial aberto e a substituição da pena privativa de liberdade por restritivas de direitos. Com a majoração, o tipo penal passa a refletir de

forma mais condizente a gravidade da conduta, assegurando maior efetividade à tutela da dignidade sexual de pessoas em condição de hipervulnerabilidade.

Além disso, a alteração legislativa fortalece o caráter dissuasório da norma e responde adequadamente à realidade criminológica. A exploração sexual de menores e vulneráveis, muitas vezes praticada de modo sistemático e com fins lucrativos, constitui uma das mais graves violações de direitos humanos e exige uma reprimenda compatível com sua nocividade social. A majoração da pena contribui para reduzir incentivos à prática, conferir maior efetividade à persecução penal e harmonizar o ordenamento interno aos compromissos internacionais assumidos pelo Brasil, como a Convenção sobre os Direitos da Criança e o Protocolo Facultativo relativo à venda de crianças, prostituição infantil e pornografia infantil.

Em síntese, a proposição eleva a resposta penal a um patamar compatível com a gravidade do delito e concretiza os deveres constitucionais de proteção integral e prioridade absoluta a crianças e adolescentes, mostrando-se, por isso, conveniente, proporcional e juridicamente adequada.

### III – VOTO

Diante do exposto, o voto é pela constitucionalidade, juridicidade e regimentalidade e, no mérito, pela **aprovação** do Projeto de Lei nº 425, de 2024.

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relatora

6



SENADO FEDERAL

Senador MECIAS DE JESUS

**PARECER N° , DE 2019**

Da COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E CIDADANIA, em decisão terminativa, sobre o Projeto de Lei nº 5461, de 2019, do Senador Irajá, que *transfere ao domínio dos Estados e Distrito Federal as terras pertencentes à União*.

SF/19287.92679-49

Relator: Senador **MECIAS DE JESUS**

**I – RELATÓRIO**

Vem a exame neste órgão técnico fracionário do Senado Federal o Projeto de Lei nº 5461, de 2019, de autoria do Senador Irajá, que “*transfere ao domínio dos Estados e Distrito Federal as terras pertencentes à União*”.

A proposição, em seu art. 1º, faz constar que:

**Art. 1º** As terras pertencentes à União passam ao domínio do Estado ou Distrito Federal no qual estão compreendidas.

O art. 2º veicula exceções a essa determinação de transferência de domínio imobiliário, nos seguintes termos:

**Art. 2º** São excluídas da transferência de que trata esta lei as áreas relacionadas nos incisos II, III, IV, VII, VIII, X e XI, do art. 20 da Constituição Federal, as áreas ocupadas pelas comunidades quilombolas e as áreas destinadas pela União a outros fins de necessidade ou utilidade pública e conservação ambiental.

Na Justificação, por outro lado, consta que:

Grandes áreas das terras públicas existentes nos territórios das Unidades da Federação estão sob domínio da União, realidade absolutamente incompatível



## SENADO FEDERAL

Senador MECIAS DE JESUS

com a extensão da autonomia políticoadministrativa com que deve contar um Estado-membro. Trata-se, ademais, de situação que vem gerando graves problemas fundiários nos Estados e Distrito Federal, pois dificultam as regularizações e resultam no mau cumprimento da função social do imóvel rural. O equacionamento do problema, que garantirá segurança jurídica e resultará no aumento do nível de emprego e da renda das populações das áreas envolvidas, está a exigir a edição de lei federal prevendo a transferência das terras pertencentes à União ao domínio de cada Estado e Distrito Federal, excluindo, certamente, desse rol aquelas que a Constituição reserva ao Ente Federal, de forma similar ao que já foi feito para o Estado de Roraima, pela Lei nº 10.304, de 5 de novembro de 2001.

SF/19287.92679-49

Não foram oferecidas emendas à referida proposição no prazo regimental.

É o relatório.

## II – ANÁLISE

Incumbe a esta Comissão técnica permanente, na forma do art. 101 do Regimento Interno desta Casa, manifestar-se sobre a constitucionalidade, a regimentalidade e a juridicidade das proposições em tramitação, inclusive por despacho da Presidência do Senado Federal, que é o caso (inciso I) e, especificamente quanto ao mérito, sobre bens de domínio da União (inciso II, *m*).

O exame da constitucionalidade formal e material da proposição não encontra óbice no ordenamento superior vigente no País.

A juridicidade está garantida pela identificação, nos termos da proposição sob exame, do necessário coeficiente de generalidade e abstração.

A regimentalidade, igualmente, não demanda reparos, uma vez que, no tocante à adoção do procedimento legislativo abreviado, a hipótese encontra amparo no art. 91, I, do Regimento Interno do Senado Federal.

A técnica legislativa é adequada, e guarda conformidade aos ditames da Lei Complementar nº 95, de 26 de fevereiro de 1998.



SENADO FEDERAL

Senador MECIAS DE JESUS

Quanto ao mérito, cremos robustas as razões elencadas pelo autor do projeto de lei que temos sob análise.

Ressalte-se, quanto a isso, que o art. 2º do projeto expressamente excluía da transferência dominial da União para a de Estado e do Distrito Federal as terras devolutas (inciso II do art. 20 da Constituição Federal), os lagos, rios e cursos d’água em terrenos de domínio da União ou conceituados como bens da União (inciso III), as ilhas fluviais e lacustres e as ilhas oceânicas e costeiras definidas como bens da União (inciso IV), os terrenos de marinha (inciso VII), os potenciais de energia hidráulica (inciso VIII), as cavidades naturais subterrâneas e os sítios arqueológicos (inciso X) e as terras tradicionalmente ocupadas pelos índios (inciso XI), além de, expressamente, as áreas ocupadas pelas comunidades quilombolas e as áreas destinadas pela União a outros fins de necessidade ou utilidade pública ou conservação ambiental.

Fundamentalmente, então, a transferência dominial imobiliária deve incidir sobre as terras do domínio patrimonial da União – e não do domínio eminentí – referidas no inciso I do art. 20, e que não estejam nas situações descritas pelos termos do art. 2º da proposição.

Em síntese, portanto, sobre terras abandonadas que hoje integram o domínio patrimonial da União.

Nesse cenário, e à toda obviedade, a transferência de tais imóveis aos Estados e ao Distrito Federal vai permitir a utilização e destinação adequadas, o controle, a vigilância e a exploração efetiva, suprindo a omissão federal que hoje se verifica.

Finalmente, e como bem ressaltado pela justificação, essa alteração dominial vai permitir a regularização e a realização efetiva da função social da propriedade.

Sempre é oportuno lembrar que o vigente texto constitucional fez constar expressamente essa preocupação com a desídia da União na gestão efetiva das terras sob seu domínio, ao reconhecer como bens dos Estados (CF, art. 26, IV) as terras devolutas “não compreendidas entre as da União”, ficando sob propriedade federal apenas as marcadas pelo critério da

SF19287.92679-49



SENADO FEDERAL  
Senador MECIAS DE JESUS

indispensabilidade (CF, art. 20, II) à “defesa de fronteiras, das fortificações e construções militares, das vias federais de comunicação e à preservação ambiental”. A *mens constitutionis*, portanto, foi transferir aos Estados todas as terras devolutas, conceitualmente definidas como as terras públicas que não estejam afetadas a nenhuma destinação pública ou utilização imediata, que, abandonadas pela União, não estivessem diretamente ligadas às finalidades elencadas, permitindo, assim, o seu efetivo aproveitamento.

SF19287.92679-49

### III – VOTO

Em face de todo o exposto, somos pela aprovação do PL nº 5461, de 2019, nesta Comissão.

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relator

## PROJETO DE LEI N° , DE 2019

*Transfere ao domínio dos Estados e Distrito Federal as terras pertencentes à União.*

SF/19945.17736-63

O CONGRESSO NACIONAL decreta:

**Art. 1º** As terras pertencentes à União passam ao domínio do Estado ou Distrito Federal no qual estão compreendidas.

**Art. 2º** São excluídas da transferência de que trata esta lei as áreas relacionadas nos incisos II, III, IV, VII, VIII, X e XI, do art. 20 da Constituição Federal, as áreas ocupadas pelas comunidades quilombolas e as áreas destinadas pela União a outros fins de necessidade ou utilidade pública e conservação ambiental.

**Art. 3º** Esta Lei entra em vigor noventa dias após sua publicação.

### JUSTIFICAÇÃO

Grandes áreas das terras públicas existentes nos territórios das Unidades da Federação estão sob domínio da União, realidade absolutamente incompatível com a extensão da autonomia político-administrativa com que deve contar um Estado-membro.

Trata-se, ademais, de situação que vem gerando graves problemas fundiários nos Estados e Distrito Federal, pois dificultam as regularizações e resultam no mau cumprimento da função social do imóvel rural.

O equacionamento do problema, que garantirá segurança jurídica e resultará no aumento do nível de emprego e da renda das populações das áreas envolvidas, está a exigir a edição de lei federal

prevendo a transferência das terras pertencentes à União ao domínio de cada Estado e Distrito Federal, excluindo, certamente, desse rol aquelas que a Constituição reserva ao Ente Federal, de forma similar ao que já foi feito para o Estado de Roraima, pela Lei nº 10.304, de 5 de novembro de 2001.

Finalmente, para permitir que sejam tomadas, tempestivamente, as providências necessárias, fixa-se o prazo de noventa dias para a entrada em vigor da lei que irá resultar da Proposição.

  
SF/19945.17736-63

Sala das Sessões,

Senador IRAJÁ



# SENADO FEDERAL

## PROJETO DE LEI

### Nº 5461, DE 2019

Transfere ao domínio dos Estados e Distrito Federal as terras pertencentes à União.

**AUTORIA:** Senador Irajá (PSD/TO)



[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>

- inciso II do artigo 20
- inciso III do artigo 20
- inciso IV do artigo 20
- inciso VII do artigo 20
- inciso VIII do artigo 20
- inciso X do artigo 20
- inciso XI do artigo 20

- Lei nº 10.304, de 5 de Novembro de 2001 - LEI-10304-2001-11-05 - 10304/01

<https://www.lexml.gov.br/urn/urn:lex:br:federal:lei:2001;10304>



SENADO FEDERAL  
Gabinete do Senador Rogério Carvalho

## VOTO EM SEPARADO

Perante a COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E CIDADANIA, em decisão terminativa, sobre o Projeto de Lei nº 5.461, de 2019, do Senador Irajá, que *transfere ao domínio dos Estados e Distrito Federal as terras pertencentes à União.*

### I – RELATÓRIO

Vem a exame deste colegiado o Projeto de Lei nº 5.461, de 2019, de autoria do Senador Irajá, que “transfere ao domínio dos Estados e Distrito Federal as terras pertencentes à União”.

A proposição, em seu art. 1º, faz constar que “As terras pertencentes à União passam ao domínio do Estado ou Distrito Federal no qual estão compreendidas”.

O art. 2º veicula exceções a essa determinação de transferência de domínio imobiliário, nos seguintes termos:

**Art. 2º** São excluídas da transferência de que trata esta lei as áreas relacionadas nos incisos II, III, IV, VII, VIII, X e XI, do art. 20 da Constituição Federal, as áreas ocupadas pelas comunidades quilombolas e as áreas destinadas pela União a outros fins de necessidade ou utilidade pública e conservação ambiental.

O eminent autor argumenta, na Justificação:

“Grandes áreas das terras públicas existentes nos territórios das Unidades da Federação estão sob domínio da União, realidade absolutamente incompatível com a extensão da autonomia político-administrativa com que deve contar um Estado-membro. Trata-se,



## SENADO FEDERAL

### Gabinete do Senador Rogério Carvalho

ademas, de situação que vem gerando graves problemas fundiários nos Estados e Distrito Federal, pois dificultam as regularizações e resultam no mau cumprimento da função social do imóvel rural. O equacionamento do problema, que garantirá segurança jurídica e resultará no aumento do nível de emprego e da renda das populações das áreas envolvidas, está a exigir a edição de lei federal prevendo a transferência das terras pertencentes à União ao domínio de cada Estado e Distrito Federal, excluindo, certamente, desse rol aquelas que a Constituição reserva ao Ente Federal, de forma similar ao que já foi feito para o Estado de Roraima, pela Lei nº 10.304, de 5 de novembro de 2001.

Não foram oferecidas emendas à referida proposição no prazo regimental.

É o relatório.

## II – ANÁLISE

De início, cabe registrar que vislumbramos graves óbices de natureza jurídico-constitucional ao exame desta matéria pelo Congresso Nacional, uma vez que o texto apresenta vício de inconstitucionalidade formal, por comprometer o pacto federativo e a capacidade da União de executar políticas públicas estratégicas. No limite, a proposição afronta o art. 60, § 4º, I, do texto constitucional, uma vez que tende a abolir a forma federativa de Estado ao inviabilizar a capacidade da União de cumprir seus objetivos constitucionais, realizando transferência desmesurada de seu patrimônio.

Nesse sentido, a generalidade e abrangência da transferência de bens contraria o princípio federativo previsto nos artigos 1º e 18 da Constituição, causando grave desequilíbrio na relação entre União, Estados e Municípios. Com efeito, os imóveis da União, definidos pelo artigo 20 da Constituição Federal, não são bens ociosos, mas representam uma reserva estratégica de recursos. Gerir esses recursos garante a soberania nacional e o cumprimento das competências da União previstas nos artigos 21 e 22 da Carta Magna.



## SENADO FEDERAL

### Gabinete do Senador Rogério Carvalho

Também observamos que se revela inadequado invocar como precedente a Lei nº 10.304, de 2001, que transferiu terras da União aos Estados de Roraima e Amapá. Isso, porque há duas diferenças fundamentais que devem ser levadas em consideração.

A primeira delas é que a Lei nº 10.304, de 2001, tem fundamento constitucional específico no artigo 14 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), que previa a transformação dos então territórios da União em Estados Federados. Portanto, a doação de terras prevista naquela lei era necessária para a criação desses Estados, assegurando o cumprimento do comando constitucional.

Já o projeto de lei ora analisado promove uma doação genérica e generalizada de terras da União, sem qualquer fundamento em preceito constitucional.

A segunda diferença é que, enquanto a Lei nº 10.304, de 2001, excluiu da transferência todos os bens da União listados nos incisos II a XI do artigo 20 da Constituição, o projeto exclui apenas os incisos II, III, IV, VII, VIII, X e XI, permitindo a transferência dos recursos naturais da plataforma continental e da zona econômica exclusiva (inciso V), do mar territorial (inciso VI) e dos recursos minerais, inclusive do subsolo (inciso IX). Essa omissão gera conflito direto com as competências da União estabelecidas nos artigos 21 e 22 da Constituição Federal e com compromissos internacionais assumidos pelo Brasil, especialmente a Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar, ratificada pelo país por meio do Decreto Legislativo nº 5/1987 e do Decreto nº 99.165/1990.

Quanto ao seu mérito, a matéria certamente merece reflexão mais detida, pois as terras sob domínio da União estão distribuídas pelos vinte e seis estados, pelo Distrito Federal e por mais de 5.600 municípios brasileiros, em áreas rurais e urbanas, configuradas em uma miríade de situações concretas com imensa diversidade de contextos, envolvendo temas de grande repercussão social, econômica e ambiental.

Situações tão diversas exigem estudo minudente e cuidadoso, a ser elaborado caso a caso. Logo, uma regra genérica que simplesmente



## SENADO FEDERAL

### Gabinete do Senador Rogério Carvalho

determina que a União deve renunciar ao domínio de todas as terras que lhe são assinaladas pela legislação pátria não observa a complexidade dessa questão.

Nesse contexto, apenas os entes administrativos responsáveis, como a Secretaria do Patrimônio da União e seus assemelhados nos planos estadual, distrital ou municipal, possuem elementos para realizar estudos aprofundados para realizar transferência patrimonial dessa magnitude.

Cabe à Secretaria de Patrimônio da União, na gestão desse importante patrimônio, conciliar aspectos sociais, ambientais e econômicos, mantendo sempre o interesse público acima de interesses privados. A Secretaria conduz importante processo de identificação e registro dos imóveis da União e busca alinhar a destinação dessas áreas aos princípios do desenvolvimento sustentável, à priorização do bem comum, à redução das desigualdades sociais e dos conflitos fundiários.

Todavia, caso aprovada a proposição, haverá paralisia da política fundiária federal estruturada há 169 anos pela Secretaria de Patrimônio da União, desorganização da base de dados, favorecimento a fraudes, grilagem e apropriação indevida do patrimônio público.

Ademais, o projeto não define prazos para que os Estados desenvolvam a capacidade técnica e administrativa necessária. Dessa forma, se aprovado o projeto, haverá caos na gestão imobiliária da União e dos próprios Estados. A União perderá capacidade de promover reforma agrária e regularização fundiária, de regularizar territórios quilombolas, de proteger comunidades tradicionais como pescadores, caiçaras, catadores de mangaba e agroextrativistas, de coordenar políticas de preservação ambiental, de garantir defesa nacional e segurança de fronteiras, além de implementar infraestrutura estratégica nacional.

Entre os anos de 2019 e 2022, a Secretaria de Patrimônio da União atuou em conjunto com o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária, transferindo imóveis para promoção da reforma agrária, regularizando territórios de comunidades quilombolas, promovendo Projetos de Assentamentos Agroextrativistas e regularizando outras comunidades



## SENADO FEDERAL

### Gabinete do Senador Rogério Carvalho

tradicionais, beneficiando mais de 58.000 famílias com ações de regularização fundiária urbanas e rurais em diferentes municípios do país.

No mesmo período, foram transferidos 62 imóveis avaliados em R\$ 173,6 milhões para estados e 150 imóveis avaliados em R\$ 359 milhões para municípios, atendendo diferentes finalidades como assistência social, saúde, educação, segurança pública, trabalho e emprego.

Para a Administração Pública Federal, a Secretaria de Patrimônio da União destinou 1.248 imóveis avaliados em R\$ 12,3 bilhões para infraestrutura nacional, Judiciário, Ministério Público Federal, política indigenista, saúde, educação, defesa e comunicações. Além disso, a União repassa 20% dos recursos arrecadados com as cobranças de taxas, foro e laudêmio aos municípios e ao Distrito Federal onde estão localizados os seus imóveis, beneficiando atualmente mais de 700 municípios com recursos que podem ser utilizados para diversas finalidades em benefício da população local e, especialmente, com a população de baixa renda.

A realidade, portanto, é que a Secretaria de Patrimônio da União não se encontra inerte na regularização fundiária. O órgão atua como verdadeiro parceiro da gestão dos demais entes federados, transferindo imóveis para Estados e municípios rotineiramente, apoiando a implantação de políticas públicas e projetos no âmbito local. Nessa perspectiva, o presente projeto de lei é, portanto, desnecessário.

Cumpre ressaltar que a situação é particularmente grave na Amazônia Legal, onde existem mais de 140 milhões de hectares constituídos por terras ainda não destinadas ou sem informação de destinação, o que equivale a 28,5% da região.

Na região amazonense, os governos estaduais já são responsáveis pelo destino de mais de 85 milhões de hectares na região, o equivalente a 60% das terras ainda não destinadas ou sem informação sobre destinação.

Infelizmente, nenhum dos estados da Amazônia Legal possui base digital fundiária completa contendo os dados de todos os títulos que já



SENADO FEDERAL  
Gabinete do Senador Rogério Carvalho

emitiram. A maioria reporta baixa adoção de tecnologia e de padronização em seus procedimentos, fazendo com que os dados nessas bases não sejam inteiramente confiáveis, demandando com frequência a checagem das informações nos processos físicos em papel, levando grande morosidade aos processos relacionados a questões fundiárias.

O projeto abre uma janela de oportunidade para fraudes, desvios e lesão ao patrimônio público, contribuindo para a incorporação ao patrimônio de particulares de áreas que pertencem à sociedade brasileira. Os principais grupos prejudicados serão as comunidades tradicionais, os beneficiários da reforma agrária, as populações de baixa renda em áreas urbanas que dependem da regularização fundiária, os mais de 700 municípios que recebem repasses da União e a própria Administração Pública Federal. Por outro lado, serão potencialmente beneficiados os grileiros, os especuladores imobiliários que terão oportunidade de apropriação indevida durante a transição, e os interesses privados locais que não terão mais a mediação federal neutra.

Ressalte-se que, à luz da legislação atual, nada impede que a União, mediante ato voluntário de doação, transfira essas terras aos Estados, caso em que inclusive é dispensada a licitação, nos termos do art. 76, inciso I, alínea *b*, da Lei de Licitação (Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021). Dessa forma, caso a União assim deseje, e entre em acordo com os demais entes federativos, a doação já pode ser feita sem maiores entraves, e em nada depende da aprovação deste projeto de lei. O que não se pode, com todas as vêrias possíveis, é, por meio de lei ordinária, simplesmente, de uma vez só, transferir uma multiplicidade de bens da União, sem qualquer estudo, individualização ou forma equiparada.

Por fim, enfatize-se que a implantação do projeto exigirá elevado custo transacional relacionado à transformação normativa, ao redimensionamento de equipes, à formação de agentes e à migração de dados entre órgãos submetidos a arranjos institucionais diferentes. Haveria paralização de obras e projetos federais durante a adaptação, perda de coordenação nacional e visão sistêmica do território, além de perda de receitas para a União, impactando o Balanço Geral da União que é patrimônio do povo brasileiro.



SENADO FEDERAL  
Gabinete do Senador Rogério Carvalho

**III – VOTO**

Em face do disposto, votamos pela **ausência** de constitucionalidade, juridicidade e boa técnica legislativa; e, no mérito, pela **rejeição** do Projeto de Lei nº 5.461, de 2019.

Sala da Comissão,

Senador ROGÉRIO CARVALHO

7



# SENADO FEDERAL

## PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO

### Nº 148, DE 2015

*Altera o inciso XIII do art. 7º da Constituição Federal, para reduzir a jornada de trabalho semanal.*

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 inciso XIII do art. 7º da Constituição Federal passará a vigorar com a seguinte redação:*

*“Art. 7º.....*

*.....*  
*XIII – Duração do trabalho normal não superior a oito horas diárias e trinta e seis semanais, facultando a compensação de horários e a redução da jornada, mediante acordo ou convenção coletiva de trabalho. (NR)”*

*Art. 2º A implantação da duração da jornada de trabalho de que se trata o inciso XIII do art. 7º da Constituição federal, na redação dada pelo art. 1º desta Emenda se dará da seguinte forma:*

*I - A partir de 01 de janeiro do exercício seguinte ao do exercício em que for aprovada esta emenda a jornada de trabalho normal não poderá ser superior a quarenta horas semanais, diminuindo gradativamente e anualmente em uma hora por ano até o limite mínimo de 36 horas.*

*II - Até a implantação de que se refere o inciso anterior a jornada de trabalho normal não poderá ser superior a 44 horas semanais;*

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

## JUSTIFICAÇÃO

A presente emenda constitucional reflete o anseio popular e a evolução nas relações trabalhistas devidamente debatidos nos fóruns nacionais do trabalho, evolução

esta que é fato concreto em outros países que dispõe de uma carga horária de trabalho anual em torno de 1.400 horas enquanto que no Brasil esta carga horária de trabalho chega 2.100 horas, redução esta que, notoriamente, influenciará na criação de inúmeras novas vagas de trabalho, atingindo, positivamente, uma ferida social.

A despeito das resistências, a tendência à redução da jornada diária ou semanal é fato incontestável. Recentemente, no ano 2000, a França, que já se incluía no grupo de países europeus com jornada inferior a quarenta horas (esse é também o caso da Bélgica, dos Países Baixos e da Dinamarca), passou da semana de trinta e nove horas de trabalho para a semana de trinta e cinco horas.

Na Europa, por exemplo, esse debate tem recebido muito destaque. Na França, principalmente, a discussão sobre flexibilização da jornada de trabalho tem se concentrado na redução da jornada de trabalho padrão, já que lá, comprovadamente, denotaram que a diminuição do número médio de horas trabalhadas por empregado aumentou o nível de emprego. Fato aprovado por 87% da população francesa.

A economia brasileira passou por importantes modificações ao longo da década de 90. Durante esse período, basicamente, ocorreram a abertura da economia, a queda da taxa de inflação e a redução da presença do Estado na economia, através das privatizações. Essas mudanças resultaram em efeitos importantes sobre o ritmo e a estrutura do crescimento da economia, afetando significativamente, o desempenho do mercado de trabalho.

Os estudos relativos a redução de jornada de trabalho tem mostrado que é interesse tanto dos empregadores, quanto dos empregados. No caso dos empregadores, a redução da jornada de trabalho é vista como um meio de reduzir custos, já que torna possível ajustar a utilização da mão-de-obra às necessidades de produção das empresas, evitando o uso de horas extras. No caso dos trabalhadores, a existência de jornadas menores atende anseios de diversos grupos sociais que desejam trabalhar jornadas mais curtas. Em particular, os trabalhadores mais qualificados, os jovens e os pais com filhos pequenos tendem a ser os grupos sociais mais interessados na adoção de uma jornada de trabalho reduzida.

No Brasil, historicamente foi divulgado pelos empregadores que o empregado trabalha pouco, não gosta de “pegar no pesado”, sendo a malandragem uma característica inerente da classe trabalhadora. Na verdade, o que pode-se afirmar é que, essa ideologia procura responsabilizar o próprio trabalhador pelo atraso, a pobreza e a baixa remuneração, uma vez que a produtividade industrial nacional seria inferior a dos países desenvolvidos.

Porém, levantamentos estatísticos nos mostram o contrário, mostram que a jornada de trabalho brasileira é uma das maiores se comparada com o resto do mundo, como inicialmente comentado.

A legislação brasileira concretizou, na maioria das vezes, uma seqüência de lutas e debates sociais sobre a questão da jornada de trabalho, estando a mobilização sindical no centro das pesquisas.

O projeto que ora apresentamos é a expressão maior do Movimento Sindical brasileiro que deseja que a jornada de trabalho não seja superior a 36 horas semanais.

Dessa forma no momento em que o Governo Federal cria o Fórum Nacional do Trabalho e das Relações Sindicais, entendemos que o debate deve ser reaberto com o Congresso Nacional, já que este tema é de grande importância para as relações trabalhistas, onde imperam as visões neoliberais contra os ideais de nossas centrais sindicais. E por isso peço a colaboração dos nobres pares à aprovação da presente proposta de emenda constitucional.

Sala das Sessões, de 2003

Senador **PAULO PAIM**  
Senador **ALVARO DIAS**  
Senadora **ANGELA PORTELA**  
Senador **ANTONIO CARLOS VALADARES**  
Senador **CÁSSIO CUNHA LIMA**  
Senador **CRISTOVAM BUARQUE**  
Senador **DONIZETI NOGUEIRA**  
Senador **ELMANO FÉRRER**  
Senadora **FÁTIMA BEZERRA**  
Senador **FLEXA RIBEIRO**  
Senador **GARIBALDI ALVES FILHO**  
Senador **GLADSON CAMELI**  
Senador **HÉLIO JOSÉ**  
Senador **HUMBERTO COSTA**  
Senador **JADER BARBALHO**  
Senador **JOÃO CAPIBERIBE**  
Senador **JOSÉ MEDEIROS**  
Senador **LASIER MARTINS**  
Senadora **LÍDICE DA MATA**  
Senadora **LÚCIA VÂNIA**  
Senador **PAULO ROCHA**  
Senador **RANDOLFE RODRIGUES**  
Senadora **REGINA SOUSA**  
Senador **REGUFFE**  
Senador **ROBERTO ROCHA**  
Senador **TELMÁRIO MOTA**  
Senador **WALTER PINHEIRO**

## **LEGISLAÇÃO CITADA**

Constituição de 1988 - 1988/88  
inciso XIII do artigo 7º  
parágrafo 3º do artigo 60

(À *Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania*)



SENADO FEDERAL  
Gabinete do Senador Rogério Carvalho

## PARECER N° , DE 2025

Da COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E CIDADANIA, sobre a Proposta de Emenda à Constituição nº 148, de 2015, do Senador Paulo Paim e outros, que *altera o inciso XIII do art. 7º da Constituição Federal, para reduzir a jornada de trabalho semanal.*

Relator: Senador **ROGÉRIO CARVALHO**

### I – RELATÓRIO

Vem a exame desta Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ) a Proposta de Emenda à Constituição (PEC) nº 148, de 2015, de autoria do Senador Paulo Paim e outros, que altera o inciso XIII do art. 7º da Constituição Federal, para reduzir a jornada de trabalho semanal<sup>1</sup>.

A Proposta foi apresentada em 17 de novembro de 2015 por membros desta Casa, com fundamento no art. 60, I, da Constituição Federal, tendo o objetivo de fixar em trinta e seis horas semanais o limite máximo para a jornada de trabalho. A proposição foi arquivada ao final da legislatura, nos termos do § 1º do art. 332 do Regimento Interno do Senado Federal. Contudo, na Sessão Deliberativa de 16 de março de 2023, foi aprovado o Requerimento nº 98, de 2023, do Senador Paulo Paim, solicitando o desarquivamento da

Proposta.

Quanto ao aspecto normativo, o art. 1º da Proposta altera o inciso XIII do art. 7º da Constituição Federal, dispendo que a duração do trabalho normal não será superior a oito horas diárias e trinta e seis semanais, facultando a compensação de horários e a redução da jornada, mediante acordo ou convenção coletiva de trabalho.

Para garantir uma transição gradual, em seu art. 2º, a proposição fixa a implantação do novo limite de forma gradativa, estabelecendo que, a partir de 1º de janeiro do exercício seguinte ao do exercício em que for aprovada a Emenda, a jornada de trabalho normal não poderá ser superior a quarenta horas semanais, diminuindo gradativamente em uma hora por ano até o limite mínimo de 36 (trinta e seis) horas, não podendo a jornada de trabalho normal ser superior a 44 (quarenta e quatro) horas semanais até a referida implantação.

A Proposta foi encaminhada à CCJ, para emissão de parecer, nos termos do art. 356 do Regimento Interno do Senado Federal.

A fim de aprofundar as discussões sobre o tema e embasar adequadamente a análise desta matéria, o Senado Federal realizou sessão especial e diversas audiências públicas para debater o fim da jornada 6x1 e a redução da jornada de trabalho, destacando-se, entre esses eventos<sup>ii</sup>:

- Audiências Públicas na Comissão de Direitos Humanos, em 5 de maio de 2025 e na Comissão de Assuntos Sociais, em 9 de junho de 2025, ambas presididas pelo Senador Paulo Paim, das quais participaram representantes do Ministério Público do Trabalho, da Magistratura Trabalhista, do Ministério dos Direitos Humanos

e da Cidadania, do Ministério do Trabalho e Emprego, da Organização Internacional do Trabalho, de Sindicatos, Centrais Sindicais e Federações de Trabalhadores, de organizações da sociedade civil e do Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos;

- Na Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania ocorreram duas Audiências Públicas importantes, presididas por este relator: a primeira em 8 de abril de 2025, com representantes do Movimento Vida Além do Trabalho, do Ministério das Mulheres, do Ministério do Trabalho e Emprego, do Ministério Público do Trabalho e de diversas representações de trabalhadores; e a segunda em 2 de setembro de 2025, reunindo especialistas da Confederação Nacional da Indústria, da Magistratura Trabalhista, do Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos (DIEESE) e representantes de sindicatos e centrais sindicais;
- O evento mais significativo foi a Sessão Especial do Plenário presidida pelo Senador Paulo Paim, em 9 de maio de 2025, celebrando o Dia do Trabalhador, que contou com o Ministro do Trabalho, o diretor da Organização Internacional do Trabalho (OIT) no Brasil, representantes de associações médicas e jurídicas trabalhistas, além de representantes de algumas das principais centrais sindicais do país.

Esses eventos consolidaram um amplo diálogo social sobre a superação do regime 6x1, envolvendo governo, trabalhadores, empregadores e especialistas.

A matéria não recebeu emendas até o presente momento.

## II – ANÁLISE

A Proposta apresentada observou o requisito da iniciativa de um terço, no mínimo, dos membros do Senado Federal, prevista no art. 60, I, da Constituição Federal. Também não há violação às limitações materiais ou circunstanciais que as Propostas de Emendas à Constituição devem respeitar.

Não encontramos na Proposta vícios de injuridicidade, tampouco óbices regimentais ao prosseguimento da análise da matéria.

Sob a perspectiva histórica, a luta pela redução da jornada de trabalho existe desde o início da organização da classe operária no sistema capitalista. Os movimentos iniciais, na primeira Revolução Industrial, pugnavam pela redução de jornadas de trabalho, que alcançavam até dezoito horas diárias. Nos Estados Unidos, a luta pela redução da jornada laboral de dezesseis para oito horas diárias ficou marcada no ano de 1886 por pelo menos quatro trabalhadores mortos nas manifestações, óbitos que marcaram a data de primeiro de maio como o Dia do Trabalhador em quase todos os países do mundo<sup>iii</sup>.

Esse movimento internacional encontrou eco no Brasil, onde a luta pela redução da jornada de trabalho começou com a industrialização por volta de 1900, impulsionada por operários imigrantes europeus que trouxeram ideologias de transformação social. Nesse período, as condições eram precárias, com jornadas de 12 a 16 horas diárias para adultos, mulheres e crianças. Em resposta a essa situação, os primeiros avanços surgiram em 1891, quando foi proibido o trabalho de menores por mais de 9 horas no Rio de Janeiro. Entretanto, a grande mudança veio apenas em 1932, com Getúlio

Vargas estabelecendo a jornada de 8 horas diárias e 48 semanais, posteriormente consolidada na CLT de 1943.

Décadas após a previsão das 8 horas diárias na Consolidação das Leis do Trabalho, a questão da jornada voltou ao centro do debate político durante a Assembleia Nacional Constituinte (1987-1988). Os deputados constituintes Paulo Paim e Luiz Inácio Lula da Silva lideraram a luta pela aprovação de emenda que estabeleceria jornada de 40 horas semanais, inaugurando uma nova etapa na reivindicação por melhores condições laborais. A Comissão da Ordem Social (uma das oito comissões temáticas da Constituinte e responsável pela legislação trabalhista) aprovou a adoção dessa jornada, porém a mudança foi derrotada mais tarde na Comissão de Sistematização e na votação final em Plenário. Ao final, optou-se por uma redução mais conservadora da jornada, para 44 horas semanais<sup>iv</sup>.

Mais recentemente, as manifestações contrárias à jornada 6x1 ganharam força nas redes sociais, culminando na criação do “Movimento Vida Além do Trabalho” para assegurar equilíbrio entre trabalho e vida pessoal<sup>v</sup>. Sob esse prisma, a jornada 6x1 é criticada por aumentar riscos de acidentes devido ao cansaço, diminuir a qualidade do trabalho e causar danos à saúde, prejudicando o bem-estar geral dos trabalhadores<sup>vi</sup>.

Do ponto de vista da saúde ocupacional, a extensão da jornada possui correlação direta com os riscos laborais. Estudos demonstram que a extensão do contato com certas atividades ou ambientes é elemento decisivo na configuração de efeitos insalubres, tornando a redução da jornada medida profilática importante na moderna medicina do trabalho<sup>vii</sup>. Portanto, não se trata apenas de consequências econômicas, mas também de efeitos na saúde, segurança e nas repercussões sociais do maior tempo disponível para lazer e

família<sup>viii</sup>.

No plano internacional, a limitação razoável das horas de trabalho é consagrada como direito fundamental pela Declaração Universal dos Direitos Humanos (Artigo 24) e pelo Protocolo de São Salvador (Artigo 7º, “g”). Com lastro nesse reconhecimento, a Organização Internacional do Trabalho (OIT) estabeleceu marcos importantes ao longo dos anos: em 1919, a primeira convenção, sobre a Duração do Trabalho na Indústria, definiu que a jornada de trabalho não deve ultrapassar oito horas por dia e quarenta e oito horas por semana. Esse limite foi ratificado por apenas cinquenta e dois países. Posteriormente, em 1935, em razão do alto índice de desemprego da época, a organização estabeleceu uma nova convenção, com um limite de quarenta horas semanais. Consolidando essa evolução, em 1962, a OIT lançou a “Recomendação de Redução da Jornada de Trabalho”, citando as quarenta horas semanais como um “padrão social a ser alcançado por etapas, se necessário”.

É nessa moldura de evolução gradual dos padrões internacionais que o pleito pelo fim da jornada 6x1 se insere, representando um passo natural na expansão dos direitos humanos e na busca por tornar mais efetiva a proteção aos trabalhadores<sup>ix</sup>.

A despeito disso, propostas de redução da jornada enfrentam resistência sistemática em muitos países. Setores patronais mobilizaram (e mobilizam) argumentos sobre impactos na competitividade e nos custos empresariais, manifestando-se por meio de análises pessimistas e pressões políticas. Contudo, a experiência demonstra que tais resistências frequentemente se baseiam em pressupostos questionáveis, sendo desmentidas pelos resultados práticos das reformas adotadas<sup>x</sup>.

Superando essas objeções, estudos empíricos contradizem sistematicamente os argumentos alarmistas comumente invocados contra a redução da jornada de trabalho. A literatura científica de mais elevado padrão indica ausência de prejuízos econômicos (relacionados ao emprego, à produtividade ou ao desempenho das empresas) nas situações em que há redução da jornada de trabalho.

Exemplificando essa linha de resultados, em Portugal, pesquisa de Raposo e Ours<sup>xi</sup> avaliou o impacto da redução obrigatória da semana de trabalho, de 44 para 40 horas, efetivada gradualmente a partir de 1º de dezembro de 1996. Os autores examinaram variações regionais, setoriais e por tamanho de empresa na proporção de trabalhadores afetados pela medida e descobriram que a redução da jornada teve efeito positivo no emprego ao diminuir a destruição de postos de trabalho. A explicação para esse resultado reside no fato de que o aumento da flexibilidade no uso da jornada padrão facilitou o ajuste da força de trabalho, reduzindo custos trabalhistas e, consequentemente, os desligamentos.

De forma ainda mais promissora, na Espanha, excelente estudo de Cárdenas e Villanueva<sup>xii</sup> demonstrou que a redução da jornada de 40 para 35 horas poderia criar cerca de 560 mil novos postos de trabalho, diminuiria o desemprego em 2,6 pontos percentuais, aumentaria os salários em 3,7%, elevaria a participação dos salários na renda nacional em 2,1 pontos percentuais e ainda incrementaria o PIB em 1,4%<sup>xiii xiv</sup>.

No contexto brasileiro, análises realizadas confirmam essa tendência: investigação de Gomes e coautores<sup>xv</sup> revelou que a redução da jornada máxima semanal para 40 horas semanais criaria mais de 467 mil empregos nas regiões metropolitanas. Em análise mais ampla, o

Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos (DIEESE) estimou que uma redução de quatro horas na jornada máxima semanal geraria mais de 3,5 milhões de postos e ampliaria a massa salarial em R\$ 9,25 bilhões<sup>xvi</sup>.

Além dos benefícios imediatos para o emprego, o argumento em favor da redução da jornada laboral é fortalecido pelo fato de que as transformações tecnológicas contemporâneas, especialmente automação, internet das coisas, computação em nuvem, análise de megadados e inteligência artificial<sup>xvii</sup>, juntamente com os avanços recentes no campo econômico e social, tais como a reforma tributária<sup>xviii</sup>, a expansão do ensino em tempo integral<sup>xix</sup> e o incentivo ao aumento da escolaridade com o Programa Pé-de-Meia<sup>xx</sup>, podem elevar substancialmente a produtividade laboral no país nas próximas décadas. Consequentemente, essa eficiência econômica crescente não apenas viabiliza, mas também justifica jornadas de trabalho mais curtas, mantendo os níveis de produção enquanto se oferece aos trabalhadores maior tempo para atividades pessoais e bem-estar<sup>xxi</sup>.

É importante reconhecer, contudo, que existem estudos contrários, como os elaborados por pesquisadores da Fundação Getúlio Vargas (FGV)<sup>xxii</sup> e da Federação das Indústrias do Estado de Minas Gerais (FIEMG)<sup>xxiii</sup>, em que se projetam perdas econômicas significativas.

Embora essas análises certamente mereçam consideração no debate público, suas conclusões devem ser interpretadas à luz de importantes limitações metodológicas. Sob esse enfoque, as principais restrições técnicas identificadas incluem: utilização de análise de equilíbrio parcial, pressuposição de demanda por trabalho constante, desconsideração de efeitos de equilíbrio geral e análises setoriais limitadas<sup>xxiv</sup>.

Respaldando a crítica metodológica, especialistas da Universidade Estadual de Campinas (Unicamp) argumentam que as abordagens estáticas não capturam fatores importantes, tais como adaptações empresariais, reorganização do trabalho, melhorias de processos e efeitos multiplicadores do aumento do consumo decorrente de maior tempo livre<sup>xxv</sup>. Noutras palavras, esses estudos subestimam a capacidade de adaptação da economia às novas regras<sup>xxvi</sup>.

Essa divergência explicita a complexidade inerente à modelagem econômica de reformas estruturais<sup>xxvii</sup>. Conquanto tenhamos convicção do nosso acerto, reconhecemos a legitimidade de algumas das preocupações levantadas pelos estudos contrários, de maneira que esta Proposta de Emenda à Constituição incorpora mecanismos de precaução por meio da implantação gradual e escalonada da nova jornada.

Dessa forma, a transição progressiva permitirá o monitoramento dos impactos econômicos, viabilizando ajustes pelos empregadores nos setores atingidos, caso sejam necessários. Sendo assim, as regras de transição funcionam simultaneamente como resposta às críticas e como salvaguarda contra eventuais efeitos adversos não antecipados, demonstrando que o Legislador considera tanto as evidências favoráveis quanto aquelas divergentes em suas conclusões.

Aliás, a própria experiência constitucional brasileira reforça nosso diagnóstico em favor do acerto da diminuição da carga horária: quando a Constituição de 1988 reduziu de 48 para 44 horas a jornada semanal de trabalho, não houve aumento do desemprego em 1989. Ao contrário, como bem documentado por Gonzaga e coautores<sup>xxviii</sup>, verificou-se um aumento do salário real por hora em relação aos demais trabalhadores, confirmando que a

redução do limite máximo da jornada não causa destruição de postos de trabalho nem queda da renda<sup>xxix</sup>.

No entanto, em que pese a força do precedente histórico positivo de 1988, é necessário avançar ainda mais, pois os dados atuais revelam que a jornada média continua elevada e socialmente desigual. Segundo a Relação Anual de Informações Sociais (RAIS) 2022, os trabalhadores formais cumpriam em média 41 horas e 20 minutos por semana, sendo que 67% superavam jornada de 40 horas<sup>xxx</sup>. Dados mais recentes reforçam essa constatação: a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) Contínua do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), no quarto trimestre de 2024, mostra que empregados com carteira assinada trabalhavam, em média, 43 horas semanais, contra 38 horas dos profissionais sem carteira<sup>xxxi</sup>.

Esse visível paradoxo entre as situações dos trabalhadores formais e informais sugere-nos que parte da preferência de alguns pelo vínculo informal se deve às elevadas jornadas de trabalho a que estão submetidos os trabalhadores com carteira assinada. Dessa forma, é razoável sustentar que a diminuição das jornadas máximas de trabalho torne futuramente mais atrativos os postos formais, revitalizando nossa economia.

Aprofundando nossa análise, mais preocupante ainda é a dimensão estrutural dessa desigualdade no mercado de trabalho brasileiro: os trabalhadores com ensino fundamental incompleto trabalham mais de 42 horas semanais, enquanto aqueles com ensino superior completo cumprem menos de 37 horas<sup>xxxii</sup>. Paralelamente, verifica-se uma correlação inversa entre jornada e remuneração: trabalhadores com jornada média de 44 horas recebiam R\$ 2.193,00; os que trabalhavam 36 horas recebiam R\$ 2.929,00; e

os com 40 horas recebiam, em média, R\$ 6.197,00<sup>xxxiii</sup>.

Diante dessa situação, a conclusão é única: os dados demonstram que a jornada reduzida já é direito consolidado de servidores públicos e trabalhadores de maior escolaridade e renda, permanecendo inacessível à maioria da população brasileira, de menor renda. Assim, a redução da jornada máxima representa medida de justiça social que democratizará um direito atualmente restrito apenas às camadas de maior poder aquisitivo.

Em face dessa realidade, devemos compreender que o instrumento da negociação coletiva não é universal e não alcança todos os trabalhadores, especialmente aqueles em categorias menos organizadas ou com menor poder de negociação, sendo insuficiente para garantir jornadas reduzidas de forma ampla e equitativa. Nesse sentido, a experiência histórica de redução de jornada demonstra que a intervenção legislativa é fundamental para estabelecer um padrão mínimo civilizatório<sup>xxxiv</sup>.

E cabe salientar também que essa desigualdade transcende a esfera econômica e revela impactos diretos na saúde pública. Nessa linha, o Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) registrou 472 mil afastamentos relacionados a transtornos mentais em 2024, muitos deles relacionados ao excesso de trabalho<sup>xxxv</sup>.

Embora a relação causal entre jornadas extensas e problemas de saúde mental seja complexa e multifatorial, a redução da carga horária pode contribuir para a diminuição dos gastos públicos com afastamentos por patologias mentais, além de promover melhor qualidade de vida dos trabalhadores<sup>xxxvi</sup>. Com efeito, a redução da jornada laboral semanal comprovou-se instrumento útil para que haja queda na síndrome de

esgotamento profissional, e aumentos na satisfação no trabalho, no afeto positivo, na saúde mental e na saúde física<sup>xxxvii</sup>.

Confirmando essa preocupação, estudo do Transforma – Grupo de Pesquisa em Economia da Universidade Estadual de Campinas (Unicamp) – mostra que cerca de 20% da população brasileira ocupada, equivalente a 20,9 milhões de pessoas (nos setores formal e informal), trabalha em sobrejornada, ultrapassando o limite legal de 44 horas semanais. Ainda mais grave é a situação das mulheres, que acumulam 11 horas de trabalho diárias, ao se somarem o trabalho remunerado e as atividades domésticas<sup>xxxviii</sup>. Portanto, reduzir a duração da jornada laboral constitui ferramenta promissora de combate à desigualdade de gênero, beneficiando especialmente as mulheres que acumulam dupla ou tripla jornada<sup>xxxix</sup>. Jornadas menores proporcionarão maior flexibilidade no mercado formal e possibilitarão redistribuição das tarefas domésticas, promovendo relações mais equilibradas.

E, para dimensionar a completa abrangência da transformação social que será instituída com a aprovação desta Proposta de Emenda à Constituição, achados do mesmo grupo de pesquisa permitem projetar o impacto previsto, se fossem aplicadas as novas regras ao mercado de trabalho formal brasileiro em suas atuais condições.

Caso fosse estabelecido hoje um limite de jornada de 40 horas semanais, os dados revelam que 22,3 milhões de trabalhadores com carteira assinada seriam diretamente contemplados, considerando a quantidade de brasileiros que atualmente trabalham em carga horária maior do que esse teto a ser instituído. Por sua vez, se o limite fosse ainda mais reduzido, para 36 horas semanais, o número de trabalhadores formalmente registrados que se beneficiariam da nova jornada alcançaria 38,4 milhões. Se desejarmos, da

mesma forma, computar os brasileiros possivelmente beneficiados no mercado de trabalho informal, devemos agregar as esses números outras dezenas de milhões de beneficiados<sup>xli</sup>.

O quadro apresentado nos dá, portanto, uma dimensão da nossa oportunidade histórica. A redução da jornada laboral não é apenas uma questão jurídica ou econômica, mas, fundamentalmente, uma medida que pode beneficiar dezenas de milhões de brasileiros. Isso significa que a aprovação da PEC constituirá uma das mais abrangentes iniciativas de melhoria das condições de trabalho da história brasileira, com potencial para modificar significativamente o panorama social e econômico do país<sup>xlii</sup>.

Esse alcance extraordinário da medida reflete uma verdade fundamental: mais tempo livre significa preservação da saúde física e mental, maior disponibilidade para cuidados pessoais, estudos e qualificação profissional<sup>xlii</sup>, atividades culturais, convívio familiar e lazer. É essencial compreender que a produtividade não constitui um fim em si mesma, adquirindo sentido apenas quando associada ao bem-estar individual e coletivo. O equilíbrio entre vida pessoal e profissional configura, portanto, questão inerente à promoção da dignidade humana, a qual é alicerce do nosso Estado Democrático de Direito<sup>xliii</sup>.

Como bem enfatizou o economista do Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos (DIEESE), Alexandre Ferraz, perante esta comissão, “em poucos países do mundo se trabalha tanto como no Brasil [...]. O brasileiro trabalha, por semana, mais do que os norte-americanos, mais do que os coreanos, mais do que os portugueses, os argentinos, espanhóis, italianos, franceses e muito mais do que os alemães, que estão entre os trabalhadores mais produtivos do mundo”<sup>xliv</sup>.

Em vista disso, é crucial que nós, como Legisladores, mudemos essa situação, fazendo justiça ao esforço incansável dos trabalhadores brasileiros e promovendo condições laborais mais dignas e equilibradas.

A urgência dessa discussão reflete-se na crescente demanda social: pesquisa do Instituto DataSenado, em parceria com o gabinete da Senadora Soraya Thronicke, demonstrou apoio majoritário da população a jornadas mais curtas. Mais da metade dos brasileiros (54%) acredita que jornadas menores melhorariam a qualidade de vida, com 51% apoianto especificamente a semana de quatro dias sem corte salarial. Adicionalmente, 35% da população estimam que a produtividade aumentaria. Entre trabalhadores, o otimismo é ainda maior: 85% afirmam que teriam mais qualidade de vida com um dia livre adicional, 78% confiam em manter a mesma qualidade de trabalho e 68% acreditam que fariam a mesma quantidade de trabalho<sup>xliv</sup>. Contradicoratoriamente, enquanto muitos países caminham para a escala 4x3, o Brasil ainda discute a manutenção de uma escala 6x1, que obriga milhões de trabalhadores a sacrificarem o sábado de convívio social.

Mundialmente, o movimento pela redução da jornada de trabalho ganha força crescente. Experiências internacionais recentes incluem o Chile<sup>xlvi</sup>, que aprovou redução de 45 para 40 horas em 2023, tornando-se, junto com o Equador<sup>xlvii</sup>, o país latino-americano com menor jornada. No México, haverá redução gradual da jornada de trabalho semanal de 48 para 40 horas, com conclusão prevista até janeiro de 2030<sup>xlviii</sup>. E na União Europeia, a média é de 36 horas semanais, variando de 31 horas (Holanda) a 43 horas (Turquia) – sendo que mesmo a maior jornada europeia é inferior ao limite brasileiro atual.

Diante desse cenário, a Proposta de Emenda à Constituição em análise revela-se uma resposta adequada e equilibrada aos desafios identificados. Ao estabelecer a implantação do novo limite de forma gradativa, garante-se segurança jurídica aos empregadores e assegura-se a existência de um período de planejamento, seja para a adequação das escalas de trabalho, seja para a contratação de novos empregados. A abordagem progressiva da PEC concilia a necessária modernização das relações trabalhistas com a prudência exigida para uma transformação estrutural dessa magnitude, permitindo que tanto trabalhadores quanto empregadores se adaptem às novas condições sem sobressaltos econômicos ou sociais.

Por todas essas razões, considerando que um dos objetivos da Proposta é assegurar maior tempo de descanso aos trabalhadores, sem prejuízos financeiros, orientamo-nos pela aprovação da Proposta, com três emendas, que asseguram o gozo de, no mínimo, dois dias de repouso por semana, além de garantir a irredutibilidade salarial e realizar ajustes de técnica redacional.

### III – VOTO

Pelo exposto, opina-se pela **aprovação** da Proposta de Emenda à Constituição nº 148, de 2015, com as seguintes emendas:

#### **EMENDA Nº – CCJ**

Dê-se à ementa da Proposta de Emenda à Constituição (PEC) nº 148, de 2015, a seguinte redação:

*“Altera os incisos XIII e XV do art. 7º da Constituição Federal, para reduzir a jornada de trabalho semanal e estabelecer repouso semanal remunerado de, no mínimo, dois dias.”*

**EMENDA N° - CCJ**

Dê-se ao art. 1º da Proposta de Emenda à Constituição (PEC) nº 148, de 2015, a seguinte redação:

**“Art. 1º** O art. 7º da Constituição Federal passa a vigorar com as seguintes alterações:

**‘Art. 7º .....**

XIII – duração do trabalho normal não superior a oito horas diárias e trinta e seis semanais, distribuídas em até cinco dias por semana, facultada a compensação de horários e a redução da jornada, mediante acordo ou convenção coletiva de trabalho;

.....

XV – repouso semanal remunerado de, no mínimo, dois dias, preferencialmente aos sábados e domingos;

.....” (NR)

**EMENDA N° - CCJ**

Dê-se ao art. 2º da Proposta de Emenda à Constituição (PEC) nº 148, de 2015, a seguinte redação:

**“Art. 2º** A implantação das novas regras de duração do trabalho normal e de repouso semanal previstas no art. 1º desta Emenda Constitucional observará a irredutibilidade salarial e dar-se-á da seguinte forma:

I – até 31 de dezembro do exercício em que for publicada esta Emenda Constitucional, a duração do trabalho normal não poderá ser superior a quarenta e quatro horas semanais, com repouso semanal remunerado preferencialmente aos domingos;

II – a partir de 1º de janeiro do exercício seguinte ao da publicação desta Emenda Constitucional, a duração do trabalho normal não poderá ser superior a quarenta horas semanais, distribuídas em até cinco dias por semana, com repouso semanal remunerado de, no mínimo, dois dias, preferencialmente aos sábados e domingos;

III – a partir de 1º de janeiro do segundo exercício seguinte ao

da publicação desta Emenda Constitucional, o limite máximo da duração do trabalho normal semanal será reduzido em uma hora a cada exercício, até atingir trinta e seis horas, mantido o repouso semanal remunerado de, no mínimo, dois dias, preferencialmente aos sábados e domingos.

*Parágrafo único.* Em todo o período de transição previsto neste artigo, observar-se-á o limite de oito horas diárias e facultar-se-á a compensação de horários e a redução da jornada, mediante acordo ou convenção coletiva de trabalho.”

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relator

## NOTAS

---

<sup>i</sup> A Proposta de Emenda à Constituição nº 148, de 2015, insere-se na moldura de um amplo debate legislativo sobre redução da jornada de trabalho no período pós-constituinte. O precedente legislativo mais antigo é a Proposta de Emenda à Constituição nº 231, de 1995, de autoria do Deputado Inácio Arruda, que propunha redução da jornada para 40 horas semanais. Em 2010, Michel Temer, então Presidente da Câmara dos Deputados, apresentou a líderes sindicais sugestão de jornada de 42 horas semanais, que seria incluída no âmbito da Proposta de iniciativa do Deputado Inácio Arruda. No cenário atual, tramitam outras iniciativas relacionadas ao tema: a Proposta de Emenda à Constituição nº 221, de 2019 (Deputado Reginaldo Lopes), que propõe jornada de 36 horas semanais; a Proposta de Emenda à Constituição nº 4, de 2025 (Senador Cleitinho), que propõe jornada de 40 horas; a Proposta de Emenda à Constituição nº 8, de 2025 (Deputada Erika Hilton), que propõe jornada de 36 horas, distribuídas em quatro dias na semana (jornada 4x3); o Projeto de Lei nº 3.290 (Deputado Bruno Ganem), específico para pessoas com deficiência; o Projeto de Lei nº 1.105, de 2023 (Senador Weverton), que regulamenta a redução sem diminuição salarial; o Projeto de Lei nº 67, de 2025 (Deputada Daiana Santos), que estabelece jornada máxima de 40 horas e dois dias semanais de repouso remunerado; a Sugestão nº 12, de 2018, apresentada por entidades, que propõe um Estatuto do Trabalho com jornada máxima de 40 horas semanais; e o Projeto de Resolução do Senado nº 15, de 2024 (Senadora Soraya Thronicke), que confere o “Diploma Empresa Ideal” a empreendimentos que promovam redução da jornada laboral, com manutenção dos salários. Conforme fichas das matérias na internet, e também CÂMARA DOS DEPUTADOS. Temer propõe a trabalhadores redução da jornada para 42 horas. **Câmara dos Deputados**, Brasília, 9 fev. 2010. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/noticias/137929-temer-propoe-a-trabalhadores-reducao-da-jornada-para-42-horas/>. e SENADO FEDERAL. De volta à pauta legislativa, jornada de trabalho causou embates na Constituinte. **Senado Notícias**, Brasília, 4 jul. 2025. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/especiais/arquivo-s/de-volta-a-pauta-legislativa-jornada-de-trabalho-causou-embates-na-constituinte>.

<sup>ii</sup> Em 5 de maio de 2025, ocorreu a 19<sup>a</sup> Reunião Extraordinária da Comissão de Direitos Humanos e Legislação Participativa, presidida pelo senador Paulo Paim, que contou com a participação de Luiz de Souza Arraes, Coordenador Nacional do Fórum Sindical dos Trabalhadores, Diretor Secretário-Geral da Confederação Nacional dos Trabalhadores no Comércio (CNTC) e Presidente da Federação dos Frentistas de São Paulo (Fepospetro); Cirlene Luiza Zimmermann, Procuradora do Trabalho e Coordenadora Nacional de Defesa do Meio Ambiente do Trabalho e da Saúde do Trabalhador e da Trabalhadora do Ministério Público do Trabalho (MPT); Sonia Zerino, Secretária da Mulher da Nova Central Sindical de Trabalhadores e Trabalhadoras (NCST) e representante da Confederação das Mulheres do Brasil (CMB); Ubiraci Dantas de Oliveira, Vice-Presidente Nacional da Central dos Trabalhadores e Trabalhadoras do Brasil - CTB; José Gozze, Presidente da Pública Central do Servidor; Wilson Pereira, Diretor Presidente da CONTRATUH; Adriana Marcolino, Diretora Técnica do Departamento Intersindical de Estatísticas e Estudos Socioeconômicos – DIEESE; Edmilson dos Santos, Coordenador-

---

Geral de Direitos Humanos e Empresas do Ministério dos Direitos Humanos e da Cidadania – MDHC; Ana Virgínia Moreira, Diretora Regional da Organização Internacional do Trabalho (OIT) para América Latina e o Caribe; Moacyr Roberto Tesch Auservald, Diretor Presidente da Nova Central Sindical de Trabalhadores-NCST; Luciana Paula Conforti, Presidente da Associação Nacional das Magistradas e dos Magistrados da Justiça do Trabalho – ANAMATRA; Erika Medina, Auditora Fiscal do Trabalho, representante do Sindicato Nacional dos Auditores Fiscais do Trabalho – SINAIT; e Shakti Prates Borela, Assessora Técnica da Secretaria de Relações do Trabalho do Ministério do Trabalho e Emprego.

Em 9 de maio de 2025, realizou-se a 36ª Sessão Especial do Plenário do Senado Federal, presidida pelo senador Paulo Paim, destinada a celebrar o Dia do Trabalhador, com a participação de Luiz Marinho, Ministro de Estado do Trabalho e Emprego; Vinícius Pinheiro, Diretor do Escritório da Organização Internacional do Trabalho (OIT) no Brasil; Luciana Paula Conforti, Presidente da Associação Nacional das Magistradas e dos Magistrados da Justiça do Trabalho (Anamatra); Moacyr Ribeiro Tesch Auersvald, Presidente da Nova Central Sindical de Trabalhadores; Flauzino Antunes Neto, Secretário de Relações do Trabalho da Central dos Trabalhadores e Trabalhadoras do Brasil; Flávio Werneck Meneguelli; representando o Presidente da Pública Central do Servidor; Alexandre Ferraz, Técnico do Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos; Luiz de Souza Arraes, Presidente do Fórum Sindical dos Trabalhadores; Valeir Ertle, Secretário Nacional de Assuntos Jurídicos da Central Única dos Trabalhadores; Francisco Cortes Fernandes, Presidente da Associação Nacional de Medicina do Trabalho; Geny Helena Fernandes Barroso Marques, Diretora de Comunicação da Associação Nacional dos Procuradores do Trabalho (ANPT); e Cirlene Luiza Zimmermann, Procuradora do Trabalho e Coordenadora Nacional de Defesa do Meio Ambiente do Trabalho e da Saúde do Trabalhador e da Trabalhadora do MPT.

Em 8 de abril de 2025, ocorreu a 7ª Reunião Extraordinária da Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania, presidida pelo senador Rogério Carvalho, com a participação de Abel Santos, Coordenador do Movimento Vida Além do Trabalho (VAT/DF); Shakti Prates Borela, Auditora Fiscal e Assessora Técnica da Secretaria de Relações do Trabalho do Ministério do Trabalho e Emprego; e Rosane Silva, Secretária Nacional de Autonomia Econômica e Política de Cuidados do Ministério das Mulheres. Fizeram uso da palavra, por autorização do Senador Paulo Paim: Moacyr Roberto Tesch Auersvald, Presidente da Nova Central; Nilza Pereira, Secretária-Geral da Intersindical; Ubiraci Dantas de Oliveira, vice-presidente da Central dos Trabalhadores e Trabalhadoras do Brasil (CTB) Isaú Joaquim Chacon, presidente da Federação Nacional dos Seguritários (FENESPIC); Alexandra Lucena, advogada da Federação Nacional dos Seguritários (FENESPIC); Rita Vivas, advogada da Confederação Nacional dos Trabalhadores nas Indústrias de Alimentação e Afins (CNTA); Paulo Douglas Almeida de Moraes, procurador do Ministério Público do Trabalho em Mato Grosso do Sul; e Sônia Maria Zerino da Silva, Secretária de Trabalho da Mulher, do Idoso e da Juventude da Confederação Nacional dos Trabalhadores na Indústria (CNTI).

Em 2 de setembro de 2025, realizou-se a 27ª Reunião Extraordinária da Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania, presidida pelo senador Rogério Carvalho, que contou

---

com a participação de Alexandre Sampaio Ferraz, economista do Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos (Dieese), representante do presidente da entidade, José Gonzaga da Cruz; Valter Souza Pugliesi, Presidente da Associação Nacional das Magistradas e dos Magistrados do Trabalho (Anamatra); Luiz Carlos Motta, Presidente da Confederação Nacional dos Trabalhadores no Comércio (CNTC); Willian Ferreira da Silva, Diretor do Sindicato dos Trabalhadores Frentistas de Brasília e Diretor da Força Sindical, representante do presidente da central, Miguel Torres; Pablo Rolim Carneiro, especialista em Políticas e Indústria da Confederação Nacional da Indústria (CNI), representante de Antonio Ricardo Alvarez Alban, Presidente da CNI; e Rodrigo Rodrigues, Presidente da Central Única dos Trabalhadores no Distrito Federal (CUT/DF), representante de Sérgio Nobre, Presidente da CUT.

Em 9 de junho de 2025, ocorreu a 18<sup>a</sup> Reunião Extraordinária da Comissão de Assuntos Sociais, presidida pelo senador Paulo Paim, que contou com a participação de Cirlene Luiza Zimmermann, Procuradora do Trabalho e Coordenadora Nacional de Defesa do Meio Ambiente do Trabalho e da Saúde do Trabalhador e da Trabalhadora do MPT; José Reginaldo Inácio, Diretor de Formação Sindical e Qualificação Profissional da Nova Central Sindical de Trabalhadores (NCST); Guiomar Vidor, Secretário-Adjunto de Assuntos Jurídicos da Central dos Trabalhadores e Trabalhadoras do Brasil (CTB); Paulo de Oliveira, Vice-Presidente e Secretário de Organização da Central dos Sindicatos Brasileiros (CSB); Luiz Arraes, Presidente da Federação dos Empregados em Postos de Combustíveis do Estado de São Paulo (Fepospetro) e representante do Fórum Sindical dos Trabalhadores; Leonardo de Moura Landulfo Jorge, Diretor Legislativo da Associação Nacional das Magistradas e dos Magistrados da Justiça do Trabalho (Anamatra); Adriana Marcolino, Diretora Técnica do Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos (Dieese); Rodrigo Saraiva Marinho, Diretor Executivo do Instituto Livre Mercado; Francisco Luiz Saraiva Costa, Secretário de Coordenação Administrativa e Política da Sede da Confederação Nacional dos Trabalhadores no Comércio e Serviços – CONTRACS e Representante de Central Única dos Trabalhadores – CUT Nacional; e Erika Medina, Auditora-Fiscal do Trabalho e representante do Sindicato Nacional dos Auditores Fiscais do Trabalho (Sinait).

iii É importante enfatizar que, no campo das ideias, como bem sintetizado por Balbi e coautores, a jornada de trabalho adequada também foi objeto de reflexão por diversos ensaístas: “para ser considerada ideal, a jornada deveria ser menor para que os homens e as mulheres pudessem desfrutar de outras atividades ao longo do dia. Marx explicou como isso ocorreria: o desenvolvimento tecnológico e a automação permitiriam ‘o livre desenvolvimento das individualidades e, em consequência, [...] a redução do trabalho necessário da sociedade como um todo a um mínimo, que corresponde então à formação artística, científica etc. dos indivíduos por meio do tempo liberado [...]’. Graças à inovação, o trabalho seria automatizado, o que permitiria a redução da jornada. Keynes [...] chegou a advogar na década de 1930, em um ensaio intitulado ‘As possibilidades econômicas de nossos netos’, que no futuro do capitalismo a jornada diária poderia ser de 3 horas ou semanal de 15 horas. Em 1935, foi a vez do filósofo inglês Bertrand Russell publicar ‘O elogio ao ócio’. Para Russell, se a jornada fosse de quatro horas por dia, haveria o suficiente para todos e não haveria desemprego. As ideias de todos esses autores não se perderam com o tempo. Nesse início de século XXI, Olivier Besancenot e Michael Löwy recuperaram Marx para defender a ideia de que ‘a redução da jornada de trabalho é a

condição fundamental da verdadeira liberdade humana, do tempo livre, durante o qual os seres humanos poderão desenvolver todas as suas potencialidades, mediante atividades cujo único objetivo é o florescimento humano<sup>v</sup>. Na Itália, o sociólogo Domenico de Masi foi uma das mais veementes vozes em defesa da jornada diária de três horas<sup>vi</sup>. Veja BALBI, Dani; RODRIGUES, Theófilo; ROCHA, Lucas. Por uma agenda transformadora para o mundo do trabalho no Brasil. In: ARRAIS, Tadeu Alencar; RIBEIRO, Rodrigo Lopes Cavalcanti; ANDRADE, Márcio Ayer Correia (Org.). **Atlas comentado da escala 6x1 no Brasil**. Niterói: Editora Uaná, 2025. p. 19-23.

<sup>iv</sup> Veja SENADO FEDERAL. De volta à pauta legislativa, jornada de trabalho causou embates na Constituinte. **Senado Notícias**, Brasília, 4 jul. 2025. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/especiais/arquivo-s/de-volta-a-pauta-legislativa-jornada-de-trabalho-causou-embates-na-constituinte>.

<sup>v</sup> Na data de confecção deste relatório, o abaixo-assinado “**Por um Brasil que Vai Além do Trabalho: VAT e Ricardo Azevedo na Vanguarda da Mudança**” conta com aproximadamente 3 milhões de assinaturas. Disponível em: <https://peticaopublica.com.br/pview.aspx?pi=BR135067>.

<sup>vi</sup> A respeito de danos à saúde acarretados por longas jornadas de trabalho veja, entre numerosas outras publicações: ERVASTI, J. et al. Long working hours and risk of 50 health conditions and mortality outcomes: a multicohort study in four European countries. **The Lancet Regional Health – Europe**, v. 11, p. 100212, dez. 2021. DOI: 10.1016/j.lanepe.2021.100212. Disponível em: <https://doi.org/10.1016/j.lanepe.2021.100212>. WONG, K.; CHAN, A. H. S.; NGAN, S. C. The Effect of Long Working Hours and Overtime on Occupational Health: A Meta-Analysis of Evidence from 1998 to 2018. **International Journal of Environmental Research and Public Health**, v. 16, n. 12, p. 2102, jun. 2019. DOI: 10.3390/ijerph16122102. PMID: 31200573; PMCID: PMC6617405. Disponível em: <https://doi.org/10.3390/ijerph16122102>. WORLD HEALTH ORGANIZATION; INTERNATIONAL LABOUR ORGANIZATION. Long working hours increasing deaths from heart disease and stroke: **WHO, ILO**. Genebra: WHO, 2021. Disponível em: <https://www.who.int/news/item/17-05-2021-long-working-hours-increasing-deaths-from-heart-disease-and-stroke-who-ilo>. AFONSO, P.; FONSECA, M.; PIRES, J. F. Impact of working hours on sleep and mental health. **Occupational Medicine**, Oxford, v. 67, n. 5, p. 377-382, jul. 2017. DOI: 10.1093/occmed/kqx054. Sobre as consequências do esgotamento profissional, consulte SALVAGIONI, D. A. J. et al. Physical, psychological and occupational consequences of job burnout: A systematic review of prospective studies. **PLOS ONE**, San Francisco, v. 12, n. 10, e0185781, out. 2017. DOI: 10.1371/journal.pone.0185781.

<sup>vii</sup> No Brasil, vide Normas Regulamentadoras complementares ao Capítulo V do Título II da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT). MINISTÉRIO DO TRABALHO E EMPREGO. **Normas regulamentadoras vigentes**. Brasília, DF: Ministério do Trabalho e Emprego, [2025]. Disponível em: <https://www.gov.br/trabalho-e-emprego/pt-br/acesso-a-informacao/participacao-social/conselhos-e-orgaos-colegiados/comissao-tripartite-partitaria-permanente/normas-regulamentadoras/normas-regulamentadoras-vigentes>.

---

Consulte também, entre outros: CANADIAN CENTRE FOR OCCUPATIONAL HEALTH AND SAFETY. **Occupational Hygiene - Occupational Exposure Limits**. Disponível em: [https://www.ccohs.ca/oshanswers/hsprograms/occ\\_hygiene/occ\\_exposure\\_limits.html](https://www.ccohs.ca/oshanswers/hsprograms/occ_hygiene/occ_exposure_limits.html). MASSACHUSETTS DEPARTMENT OF PUBLIC HEALTH. **Occupational Exposure: Biological effects and risk**. Disponível em: <https://www.mass.gov/info-details/occupational-exposure-biological-effects-and-risk>.

<sup>viii</sup> Nessa trilha, o economista português Pedro Gomes defende que a redução de jornada semanal é uma escolha social viável que estimularia a economia através do aumento do consumo no setor de lazer, já que pessoas precisam de horas livres para consumir. Segundo ele, uma semana de trabalho menor aumentaria a produtividade empresarial (funcionários mais focados, menos erros e rotatividade), impulsionaria a inovação, reduziria o desemprego tecnológico ao distribuir melhor o trabalho disponível, e elevaria os salários pela menor oferta de mão-de-obra combinada com maior demanda por lazer. Seu argumento central é que tempo livre não é “tempo morto”, mas motor de crescimento econômico e bem-estar social, oferecendo maior liberdade individual de escolha. Confira GOMES, Pedro. **Sexta-Feira é o Novo Sábado**: como uma semana de trabalho de quatro dias poderá salvar a economia. Lisboa: Relógio D’Água, 2022.

<sup>ix</sup> Consulte ZIMMERMANN, C. Intervenção realizada na 18<sup>a</sup> Reunião Extraordinária da Comissão de Assuntos Sociais do Senado Federal, Brasília, 9 jun. 2025.

<sup>x</sup> Nessa direção, Ezequiel Scapini, pesquisadora de Sociologia e Economia do Trabalho, destaca que “perspectivas alarmistas” também foram utilizadas desde a abolição da escravatura, passando pela implementação do 13º salário, até a política de valorização do salário-mínimo dos primeiros governos Lula (PT). Consulte BRASIL DE FATO. Fim da escala 6x1 vai quebrar a economia? Especialistas questionam estudos da FIEMG e da FGV. **Brasil de Fato**, 23 jun. 2025. Disponível em: <https://www.brasildefato.com.br/2025/06/23/fim-da-escala-6x1-vai-quebrar-a-economia-especialistas-questionam-estudos-da-fiemg-e-da-fgv/>.

<sup>xi</sup> RAPOSO, Pedro; OURS, Jan. How a Reduction of Standard Working Hours Affects Employment Dynamics. **De Economist**, v. 158, n. 2, p. 193-207, jun. 2010.

<sup>xii</sup> CÁRDENAS, Luis; VILLANUEVA, Paloma. Challenging the working time reduction and wages trade-off: a simulation for the Spanish economy. **Cambridge Journal of Economics**, v. 45, n. 2, p. 333-351, mar. 2021. DOI: 10.1093/cje/beaa055. Disponível em: <https://doi.org/10.1093/cje/beaa055>.

<sup>xiii</sup> De maneira bastante elegante, Cárdenas e Villanueva empregam uma versão estendida do modelo de Bhaduri-Marglin de equações únicas, utilizando dados trimestrais que abrangem o período de 1995T1 a 2017T4. O modelo de Bhaduri e Marglin oferece a vantagem de capturar o papel duplo dos salários reais, como custo de produção e como fonte importante de demanda, particularmente sobre consumo, investimento e exportações líquidas. Assim, o modelo foi escolhido por sua ênfase no papel da mudança distribucional

---

no crescimento econômico, o que permitiu aos autores estimarem o impacto no Produto Interno Bruto (PIB) impulsionado por um aumento na participação da força de trabalho.

<sup>xiv</sup> Reconhecemos que a extração de dados internacionais para o contexto brasileiro deve sempre ser cautelosa, considerando as especificidades do mercado de trabalho nacional e as diferenças estruturais da economia. Não obstante, essas experiências oferecem indicadores relevantes que podem enriquecer o debate sobre políticas públicas no Brasil. Essas informações servem de importante complemento para os estudos realizados em com dados do nosso país.

<sup>xv</sup> GOMES, F. et al. Redução da jornada de trabalho e o impacto no emprego brasileiro. **Revista Ciências do Trabalho**, São Paulo, n. 10, 2018.

<sup>xvi</sup> A viabilidade econômica desse cálculo fundamenta-se na evolução da produtividade: o rendimento por hora trabalhada no Brasil cresceu 32,5% entre 1988 e 2024, em valores constantes, refletindo a modernização industrial, a mecanização agrícola e a automação. Olhando para o futuro, transformações estruturais na economia brasileira ocorridas nos últimos anos permitem-nos afirmar que o “PIB potencial” do Brasil está sendo elevado. Veja CNN BRASIL. **Reformas “silenciosas” estão aumentando PIB potencial, diz secretário da Fazenda**. CNN Brasil, Brasília, 2024. Disponível em: <https://www.cnnbrasil.com.br/economia/macroeconomia/reformas-silenciosas-estao-aumentando-pib-potencial-diz-secretario-da-fazenda/>.

<sup>xvii</sup> A consultoria PwC estima que a adoção da inteligência artificial pode adicionar 13 pontos percentuais ao PIB do Brasil até 2035. Consulte PWC BRASIL. Adoção de IA pode adicionar 13 pontos percentuais ao PIB do Brasil até 2035, em meio à reconfiguração da economia global, diz PwC. São Paulo, 30 abr. 2025. Disponível em: <https://www.pwc.com.br/pt/sala-de-imprensa/release/adocao-de-ia-pode-adicionar-13-pontos-percentuais-ao-pib-do-brasil-ate-2035-em-meio-a-reconfiguracao-da-economia-global-diz-PwC.html>

<sup>xviii</sup> Conforme estimativas do Ministério da Fazenda, a reforma tributária poderá ter como impacto crescimento adicional do PIB de 12% a 20% em até 15 anos. Consulte REVISTA EXAME. Reforma tributária terá impacto de pelo menos 12% no PIB em 15 anos, diz Appy. **Exame**, 8 mar. 2023. Disponível em: <https://exame.com/brasil/reforma-tributaria-tera-impacto-de-pelo-menos-12-no-pib-em-15-anos-diz-appy/>

<sup>xix</sup> Estudantes formados na educação integral têm salário médio mensal 18% maior que os egressos do Ensino Médio regular. Adicionalmente, egressos do ensino integral trabalham mais frequentemente em setores com alta qualificação e têm maior presença nas áreas educacional e de saúde. Veja INSTITUTO UNIBANCO. Observatório de Educação. **Educação integral: tempo, qualidade, desafios e oportunidades**. São Paulo: Instituto Unibanco, [2025]. Disponível em: <https://observatoriodeeducacao.institutounibanco.org.br/em-debate/conteudo-multimidia/detalhe/educacao-integral-tempo-qualidade-desafios-e-oportunidades>. Consulte

---

também QUINTÃO, Giovanna; CRUZ, Louisee; COSTA, Leandro. **Os Impactos da Educação em Tempo Integral na América Latina.** [S.l.]: Banco Mundial, abr. 2024.

<sup>xx</sup> Estima-se que o programa Pé-de-Meia seja capaz de equacionar um quarto da evasão escolar. Consulte MACHADO, Laura. Pé de meia reduz 25% do problema da evasão escolar. **Folha de São Paulo**, São Paulo, mar. 2025. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/colunas/laura-machado/2025/03/pe-de-meia-reduz-25-do-problema-da-evasao-escolar.shtml>.

<sup>xxi</sup> Registre-se que a redução da jornada não compromete a competitividade internacional devido ao baixíssimo custo da mão de obra brasileira comparado a países desenvolvidos. Além disso, a competitividade depende de vantagens sistêmicas como sistema financeiro, infraestrutura, educação e tecnologia, não apenas do custo do trabalho. Nessa direção, vide GOMES, F. et al. Redução da jornada de trabalho e o impacto no emprego brasileiro. **Revista Ciências do Trabalho**, São Paulo, n. 10, 2018.

<sup>xxii</sup> O artigo analisou os custos econômicos da proposta de redução da jornada de trabalho no Brasil de 44 para 36 horas semanais. O autor utilizou simulações baseadas em dados de 2024, considerando diferentes cenários de produtividade e elasticidade da demanda por trabalho. Os resultados indicam perdas no valor adicionado que variam de 3,8% a 11,3%, dependendo do modelo utilizado. O autor conclui que seria improvável que ganhos de eficiência compensassem as perdas econômicas decorrentes da redução da jornada de trabalho. O estudo, no entanto, possui limitações metodológicas que levam a acreditar que as conclusões devem ser vistas com fortíssimas ressalvas. Vide FILHO, Fernando de Holanda. **Potenciais custos do fim da jornada 6x1**. Rio de Janeiro: FGV IBRE, 2025. Disponível em: [https://ibre.fgv.br/sites/ibre.fgv.br/files/arquivos/u65/potenciais\\_custos\\_do\\_fim\\_da\\_jornada\\_6x1\\_-\\_final\\_-\\_14-05-2025.pdf](https://ibre.fgv.br/sites/ibre.fgv.br/files/arquivos/u65/potenciais_custos_do_fim_da_jornada_6x1_-_final_-_14-05-2025.pdf).

<sup>xxiii</sup> O estudo da FIEMG projeta que reduzir a jornada de trabalho no Brasil de 44 para 40 horas causaria perdas severas: 16-18 milhões de empregos, queda do PIB de 14-16% e redução de R\$ 2,6-2,9 trilhões no faturamento. O documento atribui isso a uma baixa produtividade brasileira e a um baixo crescimento de produtividade. Todavia, as conclusões devem ser vistas com reservas, pois não há adequado detalhamento técnico dos cálculos, tornando inviável reproduzir e validar as conclusões obtidas. Veja FEDERAÇÃO DAS INDÚSTRIAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS. **Impactos socioeconômicos da redução da jornada de trabalho: fim da jornada 6x1**. Gerência de Economia e Finanças Empresariais. Belo Horizonte: FIEMG, mar. 2025. Disponível em: [https://www.fiemg.com.br/wp-content/uploads/2025/04/E202503\\_01\\_Impactos-Economicos-e-Sociais-\\_FIM-Jornada-6-x-1.pdf](https://www.fiemg.com.br/wp-content/uploads/2025/04/E202503_01_Impactos-Economicos-e-Sociais-_FIM-Jornada-6-x-1.pdf).

<sup>xxiv</sup> Conforme Nota Informativa nº 3462, de 2025, elaborada pela Consultoria Legislativa do Senado Federal a pedido do gabinete deste relator, o estudo da FIEMG não explicita como os resultados foram alcançados. E acerca do estudo do Ibre/FGV, trata-se de modelo de equilíbrio parcial, no qual se considera que as modificações em um setor da economia não terão impacto em outros setores. Compreende-se a escolha por este tipo de análise dada dificuldade que envolve uma análise de equilíbrio geral, incluindo todos os setores da

---

economia, em razão do grande volume de dados e interações possíveis que teriam que ser levados em consideração na simulação. No entanto, a duração da jornada de trabalho é um fator estruturante na sociedade como um todo. Nesse sentido, é improvável que diante de uma alteração geral e permanente na duração da jornada máxima de trabalho não sejam feitos ajustes em outros setores da economia.

<sup>xxv</sup> BRASIL DE FATO. Fim da escala 6x1 vai quebrar a economia?: Especialistas questionam estudos da FIEMG e da FGV. **Brasil de Fato**, 23 jun. 2025. Disponível em: <https://www.brasildefato.com.br/2025/06/23/fim-da-escala-6x1-vai-quebrar-a-economia-especialistas-questionam-estudos-da-fiemg-e-da-fgv/>.

<sup>xxvi</sup> Mesmo considerando cenários pessimistas, acreditamos que os benefícios oriundos da redução da jornada de trabalho superam por larga margem os riscos, especialmente considerando-se a implantação gradual contida nesta Proposta. A redução da jornada pode estimular inovações que impulsionam a produtividade para além das tendências históricas, gerando externalidades positivas significativas (como a diminuição dos custos de saúde pública e dos acidentes de trabalho) e promovendo efeitos distributivos favoráveis a longo prazo.

<sup>xxvii</sup> A dinâmica de sistemas – campo desenvolvido por Jay Forrester (MIT) e expandido por pesquisadores como Donella Meadows (Dartmouth College) e John Sterman (MIT Sloan) – nos fornece alguns *insights* valiosos na análise de fenômenos sociais e econômicos complexos. Um dos principais ensinamentos dessa abordagem é que sistemas econômicos complexos possuem capacidade de auto-organização, aprendizado e transformação. Ignorar essa natureza sistêmica pode gerar não apenas previsões incorretas, mas desperdiçar oportunidades de melhoria genuína da sociedade por meio de políticas públicas desenhadas adequadamente.

A redução da jornada pode gerar ciclos (*loops*) de reforço positivo com múltiplos benefícios interconectados. Assim, trabalhadores mais descansados e motivados podem ser significativamente mais produtivos por hora trabalhada (como ocorre, por exemplo, no modelo 100-80-100); o oferecimento de melhores condições de trabalho tende a reduzir custos de contratação e treinamento devido à menor rotatividade; a pressão por eficiência pode estimular inovação organizacional; um mercado de trabalho com empregos formais mais atrativos pode ajudar a reduzir a informalidade (e o déficit do sistema de segurança); mais tempo livre pode aumentar a demanda por produtos e serviços, especialmente nas áreas de cultura, lazer e educação; e as horas livres podem ser usadas para aumento da escolaridade e, por conseguinte, da produtividade. Esses efeitos circulares e auto-reforçantes são sistematicamente ignorados em análises que assumem causalidade unidirecional.

Além disso, muitos modelos capturam apenas um momento único no tempo, assumindo que todas as outras variáveis permanecem estáticas. Essas abordagens ignoram que a realidade econômica é fundamentalmente dinâmica. Empresas se adaptam ao longo dos anos, desenvolvendo novas formas de organizar o trabalho em resposta a mudanças na legislação sobre jornada de trabalho. Sistemas econômicos evoluem e se transformam através de processos contínuos de aprendizado e melhoria, com benefícios importantes

---

emergindo após períodos significativos de adaptação. E a própria natureza do trabalho e da produção pode se transformar de maneiras imprevisíveis por meio da tecnologia, de modo que a dimensão temporal e evolutiva dos sistemas é completamente perdida em análises estáticas.

Outra crítica fundamental refere-se às fronteiras sistêmicas excessivamente limitadas dos modelos convencionais. Ao focarem apenas em variáveis diretamente relacionadas à produção e aos custos do trabalho, esses estudos perdem interações cruciais com outros sistemas e subsistemas relevantes. A redução de estresse e de doenças ocupacionais pode diminuir significativamente os custos sociais com a saúde. O melhor equilíbrio vida-trabalho tem impacto positivo nas famílias e afeta a educação e o bem-estar da atual e das próximas gerações. Externalidades ambientais, como a redução de deslocamentos, podem diminuir poluição e custos ambientais. O maior tempo disponível para participação cívica pode fortalecer instituições sociais e aumentar a coesão comunitária. Todos esses efeitos sistêmicos são ignorados quando se adotam fronteiras analíticas estreitas.

Ademais, modelos lineares assumem que reduzir horas diminui proporcionalmente a produção, ignorando características essenciais de sistemas complexos. Na realidade, podem existir “pontos de alavancagem” onde pequenas mudanças têm grandes efeitos sistêmicos profundos. Potencialmente, existe um ponto ótimo/ideal de horas trabalhadas, além do qual trabalho adicional gera rendimentos decrescentes ou até negativos. Benefícios da redução de jornada podem acelerar após certo ponto crítico, e múltiplos fatores podem se reforçar mutuamente através de efeitos sinérgicos. Essa perspectiva da complexidade sistêmica revela que algumas análises podem subestimar drasticamente os benefícios da redução da jornada de trabalho.

Consulte MEADOWS, Donella H. **Thinking in Systems: A Primer**. Editado por Diana Wright. White River Junction: Chelsea Green Publishing, 2008. Veja também FORRESTER, Jay Wright. **World Dynamics**. 2. ed. Cambridge: MIT Press, 1973.

<sup>xxviii</sup> GONZAGA, Gustavo M. et al. Os efeitos da redução da jornada de trabalho de 48 para 44 horas semanais em 1988. **Revista Brasileira de Economia**, v. 57, p. 369-400, 2003.

<sup>xxix</sup> Diversos casos internacionais recentes reforçam a conclusão de que é possível haver redução da jornada laboral sem perda de produtividade – entre eles, o da Islândia. No país insular nórdico, entre 2015 e 2019, um experimento com 2,5 mil trabalhadores reduziu a jornada de 40 horas para 35 e 36 horas semanais, sem cortes salariais. O resultado foi considerado bastante bem-sucedido: houve melhoria no bem-estar, na saúde e na produtividade dos funcionários, além de vigoroso crescimento econômico no país, no período de 2021 a 2023. Os trabalhadores experimentaram aumentos significativos no equilíbrio entre vida pessoal e profissional, enquanto os níveis de prestação de serviços e produtividade foram mantidos ou até mesmo melhorados. Vide HARALDSSON, Guðmundur D.; KELLAM, Jack. **Going public: Iceland's journey to a shorter working week**. Londres: Autonomy; Reykjavík: Alda, 2021. Consulte também PAIM, P. Fala proferida na 18<sup>a</sup> Reunião Ordinária da Comissão de Assuntos Sociais, Brasília, 9 jun. 2025.

---

<sup>xxx</sup> FERRAZ, A. S. Redução da jornada de trabalho e desigualdade social no Brasil. Intervenção realizada na 27<sup>a</sup> Reunião Extraordinária da Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania, Brasília, 2 set. 2025.

<sup>xxxi</sup> INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua – PNAD Contínua 2024** (4º trimestre). Rio de Janeiro: IBGE, 2025.

<sup>xxxii</sup> MINISTÉRIO DO TRABALHO E EMPREGO. **Relação Anual de Informações Sociais – RAIS 2022**. Brasília: MTE, 2023.

<sup>xxxiii</sup> FERRAZ, A. S. Redução da jornada de trabalho e desigualdade social no Brasil. Intervenção realizada na 27<sup>a</sup> Reunião Extraordinária da Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania do Senado Federal, Brasília, 2 set. 2025.

<sup>xxxiv</sup> PUGLIESI, V. S.. Intervenção realizada na 27<sup>a</sup> Reunião Extraordinária da Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania do Senado Federal, Brasília, 2 set. 2025.

<sup>xxxv</sup> Ratificando a conexão entre excesso de trabalho e problemas de saúde, a Portaria GM/MS nº 1.999, de 27 de novembro de 2023, que atualiza a Lista de Doenças Relacionadas ao Trabalho, inclui jornadas prolongadas, trabalho em turnos e noturno como fatores de risco para transtornos mentais, doenças cardiovasculares, diabetes, obesidade e câncer, e aponta a jornada como um fator de risco psicossocial.

<sup>xxxvi</sup> Além disso, uma semana 5x2 (ou 4x3) poderá, inclusive, atenuar o problema da quantidade de horas gastas pelos brasileiros no trânsito, que chega a três horas diárias em alguns casos.

<sup>xxxvii</sup> Essa eficácia é comprovada por evidências empíricas recentes. Experimento multicêntrico publicado em 2025, envolvendo 141 empresas na Austrália, Canadá, Irlanda, Nova Zelândia, Reino Unido e Estados Unidos, constatou que a adoção da semana de quatro dias resultou em manutenção ou progresso do desempenho organizacional, sem perda salarial. Houve melhorias significativas na síndrome de *burnout* (reduzida de 2.77 para 2.35), na satisfação no trabalho (aumentou de 7.16 para 7.61), no afeto positivo (melhorou de 3.14 para 3.57), na saúde mental (aumentou de 2.94 para 3.30) e na saúde física (aumentou de 3.01 para 3.29). Confira FAN, W.; SCHOR, J. B.; KELLY, O. et al. Work time reduction via a 4-day workweek finds improvements in workers' well-being. **Nature Human Behaviour**, 2025. DOI: 10.1038/s41562-025-02259-6. Disponível em: <https://doi.org/10.1038/s41562-025-02259-6>. E, reforçando tais resultados no quadro brasileiro, o piloto da semana de quatro dias promovido por movimento global favorável à adoção da jornada 4x3 também registrou impactos amplamente positivos: 84,8% dos trabalhadores relataram aumento de energia para realizar as tarefas; 79,5% afirmaram sentirem-se mais alegres e de bom humor; 93,4% relataram maior colaboração com suas equipes; e 72% das empresas participantes observaram crescimento de receita. Vide DAY WEEK BRASIL. **Piloto da semana de 4 dias no Brasil**: 1 ano. Disponível em:

---

[https://www.4dayweekbrazil.com/\\_files/ugd/c43ebd\\_dad06a9dbaa3443ca7067d3f719b4da0.pdf](https://www.4dayweekbrazil.com/_files/ugd/c43ebd_dad06a9dbaa3443ca7067d3f719b4da0.pdf).

<sup>xxxviii</sup> Conforme Teixeira et al., o Brasil, “a maioria dos trabalhadores (56,3%) se encontra em jornadas de 40 a 44 horas semanais, especialmente quando considerados apenas os trabalhadores formais (para estes, 71,4%). Mas é interessante destacar que 20% da população ocupada, ou 20,88 milhões de pessoas, exercem uma jornada de trabalho superior àquela permitida por lei, que é de no máximo 44 horas semanais: são 8,9 milhões de trabalhadores formais, 10 milhões de informais e 1,8 milhões de empregadores com jornadas habituais de 45 horas semanais ou mais [...]. Ainda que exista a possibilidade legal de extensão da jornada de trabalho em até duas horas diárias e não mais do que 10 horas por semana - o que levaria a jornada semanal de 44 para, no máximo, 54 horas -, entende-se que o cumprimento de horas extras deve ser uma atividade excepcional, e que não deveria ser contabilizada na jornada de trabalho habitual”. Veja TEIXEIRA, M. et al. **O Brasil está pronto para trabalhar menos**. Transforma Economia Unicamp, abr. 2025. Disponível em: <https://transformaeconomia.org/wp-content/uploads/2025/04/NT13-PT.pdf>.

<sup>xxxix</sup> As mulheres representam uma parcela significativa dos trabalhadores em setores como comércio e serviços, que seriam fortemente impactados pela redução da jornada e pelo fim da escala 6x1. Vide MINISTÉRIO DO TRABALHO E EMPREGO. **Boletim Mulheres no Mercado de Trabalho**. Brasília: MTE, mar. 2025. Além disso, negras e negros são maioria nos setores com as maiores jornadas de trabalho. Veja ALMA PRETA. Negros são maioria na escala 6x1 e têm os menores salários. **Alma Preta**. Disponível em: <https://almapreta.com.br/sessao/politica/negros-sao-maioria-na-escala-6x1-e-tem-os-menores-salarios/>.

<sup>xl</sup> Teixeira et al. também estimam a quantidade de possíveis beneficiados em todo o mercado de trabalho (formal e informal), partindo da premissa de que “ainda que não se cumpram à risca todas as leis trabalhistas no trabalho informal, é inegável que os regimentos aplicados aos vínculos formais servem de espelho para a realização dos acordos de trabalho informal, tanto em termos de salário, [...] quanto de jornada, pausas laborais e escala de trabalho.” Afirmam as autoras: “Utilizando os dados da PNAD Contínua, é possível estimar quantos trabalhadores e trabalhadoras seriam diretamente beneficiados [pela PEC que prevê redução de jornada], por trabalharem em jornadas superiores ao limite proposto e terem carteira assinada, e quantos seriam indiretamente beneficiados, por praticar jornadas análogas, mas sem carteira de trabalho assinada. [...] das 103,8 milhões de pessoas ocupadas no 4º trimestre de 2024, 78,3 milhões declararam trabalhar mais de 36h na semana, das quais 38,4 milhões afirmavam ter carteira assinada. Nesse cenário, a aprovação da PEC reduziria a jornada de trabalho de pelo menos 37% dos trabalhadores - aqueles com carteira assinada - e possivelmente afetaria também as condições de trabalho de outros 38% - também trabalhando mais de 36h semanais, mas sem carteira assinada. Estimou-se também a população atingida caso o limite de 36h seja elevado para 40h semanais - portanto, 4 horas a menos do que o permitido pela legislação atual. Nesse contexto, 41,3 milhões de trabalhadores e trabalhadoras estariam em sobrejornada, 22,3 milhões dos quais com carteira assinada. A PEC, nesse caso, chegaria a no mínimo 21,5% do mercado de trabalho, podendo atingir outros 18,3% em sobrejornada, mas sem carteira

---

assinada.” Confira TEIXEIRA, M. et al. **O Brasil está pronto para trabalhar menos**. Transforma Economia Unicamp, abr. 2025. Disponível em: <https://transformaeconomia.org/wp-content/uploads/2025/04/NT13-PT.pdf>.

<sup>xli</sup> Para uma visão geral da distribuição dos trabalhadores com jornada 6x1 no mercado formal e os recortes por gênero, raça, escolaridade, faixa etária e setor de atividade, consulte OTTONI, Bruno. A jornada de trabalho 6x1 na última década. Revista **Conjuntura Econômica**, [s. l.], v. 79, n. 3, p. 38–39, 2025a. Disponível em: <https://periodicos.fgv.br/rce/article/download/94000/87789>. Veja também TEIXEIRA, M. et al. O Brasil está pronto para trabalhar menos. Transforma Economia Unicamp, abr. 2025. Disponível em: <https://transformaeconomia.org/wp-content/uploads/2025/04/NT13-PT.pdf>

<sup>xlii</sup> A redução da jornada de trabalho libera tempo essencial para estudos e qualificação profissional. Muitos jovens necessitam trabalhar para custear sua educação, e jornadas reduzidas possibilitariam melhor conciliação entre trabalho e vida acadêmica, resultando em uma força de trabalho mais qualificada no futuro. Essa medida é particularmente relevante para trabalhadores de baixa renda e qualificação, que necessitam de tempo para se capacitar e evitar o direcionamento para subempregos. Consulte ARRAES, L. S. Intervenção realizada na 18<sup>a</sup> Reunião Extraordinária da Comissão de Assuntos Sociais do Senado Federal, Brasília, 9 jun. 2025. Veja também SENA, Caio César Alencar de. A pedagogia do esgotamento: quando a escala 6x1 encontra a Educação de Jovens e Adultos. In: ARRAIS, Tadeu Alencar; RIBEIRO, Rodrigo Lopes Cavalcanti; ANDRADE, Márcio Ayer Correia (Org.). **Atlas comentado da escala 6x1 no Brasil**. Niterói: Editora Uaná, 2025. p. 43-45.

<sup>xliii</sup> A Constituição Federal consagra a dignidade da pessoa humana como princípio fundamental (art. 1º, III). Nesse contexto, a jornada 6x1 é considerada exaustiva e incompatível com as condições humanas do século XXI, uma vez que limita o convívio familiar, educação, lazer e cuidados pessoais (vide *caput* do art. 6º). Diante dessa realidade, a redução da jornada proporciona tempo essencial para descanso, desenvolvimento pessoal e participação social, contribuindo, assim, para uma vida mais equilibrada.

<sup>xliv</sup> FERRAZ, A. S. Redução da jornada de trabalho e desigualdade social no Brasil. Intervenção realizada na 27<sup>a</sup> Reunião Extraordinária da Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania do Senado Federal, Brasília, 2 set. 2025.

<sup>xlv</sup> INSTITUTO DATASENADO. **Pesquisa sobre jornada de trabalho e qualidade de vida**. Brasília: DataSenado, maio 2024. Disponível em: [https://www.senado.leg.br/institucional/datasenado/relatorio\\_online/pesquisa\\_trabalho/2024/interativo.html](https://www.senado.leg.br/institucional/datasenado/relatorio_online/pesquisa_trabalho/2024/interativo.html).

<sup>xlvi</sup> No Chile, análise de 2013 indicou efeitos pequenos e não adversos da redução de 48 para 45 horas sobre a empregabilidade. Noutras palavras, demonstrou-se que a política de redução da jornada máxima de trabalho pode ser estabelecida sem impactos negativos significativos no emprego. Esse fato tornou-se argumento forte em favor da redução

---

posterior da jornada de trabalho máxima para 40 horas semanais. Confira SÁNCHEZ, R. Do reductions of standard hours affect employment transitions?: evidence from Chile. **Labour Economics**, v. 20, p. 24-37, 2013. DOI: 10.1016/j.labeco.2012.10.001. Disponível em: <https://doi.org/10.1016/j.labeco.2012.10.001>. Veja também CHILE. **Lei nº 21.561, de 11 de abril de 2023**. Modifica o Código do Trabalho para reduzir gradualmente a jornada de trabalho. Biblioteca do Congresso Nacional do Chile, Santiago, 2023. Disponível em: <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=1191554>.

<sup>xlvii</sup> EQUADOR. **Código del Trabajo**. Artigo 47. Codificação 17. Registro Oficial Suplemento 167 de 16 de dezembro de 2005. Disponível em: [https://www.ces.gob.ec/lotaip/2020/Junio/Literal\\_a2/Código del Trabajo.pdf](https://www.ces.gob.ec/lotaip/2020/Junio/Literal_a2/Código del Trabajo.pdf).

<sup>xlviii</sup> Os exemplos do Equador, Chile e México demonstram que a redução da jornada de trabalho é viável também em países de renda média. Dessa forma, é possível – e necessário – que o Brasil se aproxime da vanguarda da América Latina. Sobre o México, consulte ÉPOCA NEGÓCIOS. México anuncia redução gradual da jornada de trabalho para 40 horas semanais até 2030. **Época Negócios**, São Paulo, maio 2025. Disponível em: <https://epocanegocios.globo.com/futuro-do-trabalho/noticia/2025/05/mexico-anuncia-reducao-gradual-da-jornada-de-trabalho-para-40-horas-semanais-ate-2030.ghtml>.