



# SENADO FEDERAL

**COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E CIDADANIA**

## **PAUTA DA 37<sup>a</sup> REUNIÃO**

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

**22/10/2025  
QUARTA-FEIRA  
às 09 horas**

**Presidente: Senador Otto Alencar**

**Vice-Presidente: Senador Vanderlan Cardoso**



## Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania

**37ª REUNIÃO, EXTRAORDINÁRIA, DA 3ª SESSÃO LEGISLATIVA ORDINÁRIA  
DA 57ª LEGISLATURA, A REALIZAR-SE EM 22/10/2025.**

## **37ª REUNIÃO, EXTRAORDINÁRIA**

***quarta-feira, às 09 horas***

## **SUMÁRIO**

ITEM	PROPOSIÇÃO	RELATOR (A)	PÁGINA
1	<b>PL 2951/2024</b> - Terminativo -	<b>SENADOR JAYME CAMPOS</b>	11
2	<b>TURNO SUPLEMENTAR</b> - Terminativo -	<b>SENADOR FLÁVIO BOLSONARO</b>	52
3	<b>PEC 22/2025</b> - Não Terminativo -	<b>SENADOR ESPERIDIÃO AMIN</b>	90
4	<b>PL 295/2024</b> - Terminativo -	<b>SENADORA SORAYA THRONICKE</b>	109
5	<b>PL 896/2023</b> (Tramita em conjunto com: PL 985/2023) - Terminativo -	<b>SENADORA SORAYA THRONICKE</b>	118

6	<b>PL 2195/2024</b> - Não Terminativo -	<b>SENADORA ELIZIANE GAMA</b>	<b>169</b>
7	<b>PL 5911/2023</b> - Não Terminativo -	<b>SENADORA ELIZIANE GAMA</b>	<b>185</b>

## 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)
Renan Calheiros(MDB)(13)(1)	AL 3303-2261 / 2262 / 2265 / 2268	2 Professora Dorinha Seabra(UNIÃO)(13)(1)
Jader Barbalho(MDB)(13)(20)(1)(21)	PA 3303-9831 / 9827 / 9832	3 Marcelo Castro(MDB)(13)(1)
Veneziano Vital do Rêgo(MDB)(13)(1)	PB 3303-2252 / 2481	4 Jayme Campos(UNIÃO)(13)(10)
Sergio Moro(UNIÃO)(3)(13)	PR 3303-6202	5 Giordano(MDB)(3)(13)
Alan Rick(UNIÃO)(3)(13)	AC 3303-6333	6 Zequinha Marinho(PODEMOS)(3)(13)(12)(17)
Soraya Thronicke(PODEMOS)(13)(9)	MS 3303-1775	7 Plínio Valério(PSDB)(13)(9)
Oriovisto Guimarães(PSDB)(13)(11)	PR 3303-1635	8 Fernando Farias(MDB)(13)(11)
Marcio Bittar(PL)(13)(12)	AC 3303-2115 / 2119 / 1652	9 Efraim Filho(UNIÃO)(13)(12)
<b>Bloco Parlamentar da Resistência Democrática(PSB, PSD)</b>		
Otto Alencar(PSD)(4)	BA 3303-3172 / 1464 / 1467	1 Angelo Coronel(PSD)(4)
Omar Aziz(PSD)(4)	AM 3303-6579 / 6581	2 Zenaide Maia(PSD)(4)(16)(14)
Eliziane Gama(PSD)(4)(33)(31)	MA 3303-6741	3 Irajá(PSD)(4)(24)(27)
Vanderlan Cardoso(PSD)(4)(16)	GO	4 Sérgio Petecão(PSD)(4)
Rodrigo Pacheco(PSD)(4)	MG 3303-2794	5 Mara Gabrilli(PSD)(4)(28)
Cid Gomes(PSB)(32)(37)(4)(35)(34)	CE 3303-6460 / 6399	6 Jorge Kajuru(PSB)(37)(4)(36)
<b>Bloco Parlamentar Vanguarda(PL, NOVO)</b>		
Carlos Portinho(PL)(2)	RJ 3303-6640 / 6613	1 Jorge Seif(PL)(2)
Eduardo Girão(NONO)(2)	CE 3303-6677 / 6678 / 6679	2 Izalci Lucas(PL)(25)(22)(2)
Magno Malta(PL)(2)	ES 3303-6370	3 Eduardo Gomes(PL)(2)
Marcos Rogério(PL)(2)	RO 3303-6148	4 Flávio Bolsonaro(PL)(2)
Rogerio Marinho(PL)(2)	RN 3303-1826	5 Jaime Bagatollo(PL)(19)(18)(2)
<b>Bloco Parlamentar Pelo Brasil(PDT, PT)</b>		
Rogério Carvalho(PT)(5)	SE 3303-2201 / 2203	1 Randolfe Rodrigues(PT)(5)
Fabiano Contarato(PT)(5)	ES 3303-9054 / 6743	2 Jaques Wagner(PT)(5)(38)(23)
Augusta Brito(PT)(5)	CE 3303-5940	3 Humberto Costa(PT)(5)(26)
Weverton(PDT)(5)	MA 3303-4161 / 1655	4 Ana Paula Lobato(PDT)(5)
<b>Bloco Parlamentar Aliança(PP, REPUBLICANOS)</b>		
Ciro Nogueira(PP)(6)	PI 3303-6187 / 6188 / 6183	1 Laércio Oliveira(PP)(6)(30)(29)
Esperidião Amin(PP)(6)	SC 3303-6446 / 6447 / 6454	2 Dr. Hiran(PP)(6)
Mecias de Jesus(REPUBLICANOS)(6)(12)	RR 3303-5291 / 5292	3 Hamilton Mourão(REPUBLICANOS)(6)(12)

- (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-BLDEMO).
- (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).
- (38) Em 21.10.2025, o Senador Jaques Wagner foi designado membro suplente, em substituição ao Senador Paulo Paim, que deixa de compor a comissão, pelo Bloco Parlamentar Pelo Brasil (Of. n.º 37/2025-BLPBRA).

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 22 de outubro de 2025  
(quarta-feira)  
às 09h

**PAUTA**

37<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. Recebimento da Emenda nº 1 ao item 7 da Pauta (21/10/2025 18:32)
2. Recebido novo Relatório do item 1 da Pauta. (21/10/2025 19:30)

# PAUTA

## ITEM 1

### PROJETO DE LEI N° 2951, DE 2024

#### - Terminativo -

*Altera a Lei nº 8.171, de 17 de janeiro de 1991, que dispõe sobre a política agrícola; a Lei nº 10.823, de 19 de dezembro de 2003, que dispõe sobre a subvenção econômica ao prêmio do Seguro Rural e dá outras providências; e a Lei Complementar nº 137, de 26 de agosto de 2010, que autoriza a participação da União em fundo destinado à cobertura suplementar dos riscos do seguro rural; bem como revoga dispositivos da Lei Complementar nº 137, de 26 de agosto de 2010, para aperfeiçoar os marcos legais do seguro rural.*

**Autoria:** Senadora Tereza Cristina

**Relatoria:** Senador Jayme Campos

**Relatório:** Pela aprovação do Projeto e das Emendas nºs 1 e 2, nos termos do Substitutivo que apresenta.

**Observações:**

- Foram apresentadas as Emendas nº 1, de autoria do Senador Izalci Lucas, e nº 2, de autoria do Senador Zequinha Marinho;
- Se aprovado o substitutivo, será ele submetido a turno suplementar, nos termos do art. 282, do RISF;
- Votação nominal.

#### **Textos da pauta:**

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

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

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

[Relatório Legislativo \(CCJ\)](#)

## ITEM 2

### TURNO SUPLEMENTAR DO SUBSTITUTIVO OFERECIDO AO PROJETO DE LEI N° 1473, DE 2025

#### - Terminativo -

**Ementa do Projeto:** 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 do Projeto:** Senador Fabiano Contarato

**Relatoria do Projeto:** Senador Flávio Bolsonaro

**Relatório:** Pela aprovação do Projeto, com o acolhimento parcial da Emenda nº 1- CDH e acolhimento parcial das Emendas nºs 2 e 3, nos termos do Substitutivo que apresenta.

**Observações:**

- Em 08/10/2025, foi aprovado o Substitutivo oferecido ao Projeto de Lei nº 1473, de 2025, ora submetido a Turno Suplementar, nos termos do disposto no art. 282, combinado com o art. 92, do Regimento Interno do Senado Federal;

- Poderão ser oferecidas emendas ao Substitutivo até o encerramento da discussão;
- Votação nominal.

#### Textos da pauta:

[Avulso inicial da matéria \(PLEN\)](#)  
[Parecer \(CDH\)](#)  
[Parecer \(CCJ\)](#)

### ITEM 3

#### 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;
- Na 34ª Reunião Extraordinária, realizada em 08/10/2025, a Presidência concedeu vista coletiva aos Senadores nos termos regimentais.

#### Textos da pauta:

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

### ITEM 4

#### PROJETO DE LEI N° 295, DE 2024

##### - Terminativo -

*Altera o Código Penal para prever o processamento mediante ação penal pública incondicionada para o crime de dano em contexto de violência doméstica contra a mulher.*

**Autoria:** Senador Zequinha Marinho

**Relatoria:** Senadora Soraya Thronicke

**Relatório:** Pela aprovação do Projeto.

**Observações:**

*Votação nominal.*

#### Textos da pauta:

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

### ITEM 5

**TRAMITAÇÃO CONJUNTA**  
**PROJETO DE LEI N° 896, DE 2023**

- Terminativo -

*Altera a Lei nº 7.716, de 5 de janeiro de 1989, para incluir os crimes praticados em razão de misoginia.*

**Autoria:** Senadora Ana Paula Lobato

**Textos da pauta:**

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

[Parecer \(CDH\)](#)

[Relatório Legislativo \(CCJ\)](#)

**TRAMITA EM CONJUNTO**  
**PROJETO DE LEI N° 985, DE 2023**

- Terminativo -

*Altera a Lei nº 7.716, de 5 de janeiro de 1989, para incluir os crimes praticados em razão de misoginia.*

**Autoria:** Senador Mecias de Jesus

**Textos da pauta:**

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

**Relatoria:** Senadora Soraya Thronicke

**Relatório:** Pela aprovação do Projeto de Lei nº 896, de 2023, com uma emenda que apresenta, contrário à Emenda nº 1-CDH, e pela prejudicialidade do Projeto de Lei nº 985, de 2023.

**Observações:**

- As matérias foram apreciadas pela Comissão de Direitos Humanos e Legislação Participativa;
- Votação nominal.

**ITEM 6**

**PROJETO DE LEI N° 2195, DE 2024**

- Não Terminativo -

*Altera o Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 (Código Penal), para prever a presunção absoluta de vulnerabilidade da vítima do crime de estupro de vulnerável e para estabelecer a aplicação das penas desse crime independentemente da experiência sexual da vítima ou da ocorrência de gravidez resultante do estupro.*

**Autoria:** Câmara dos Deputados

**Relatoria:** Senadora Eliziane Gama

**Relatório:** Favorável ao Projeto.

**Observações:**

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

**Textos da pauta:**

[Avulso inicial da matéria](#)

[Parecer \(CDH\)](#)

[Relatório Legislativo \(CCJ\)](#)

**ITEM 7**

**PROJETO DE LEI N° 5911, DE 2023**

**- Não Terminativo -**

*Altera o Decreto-Lei nº 3.689, de 3 de outubro de 1941 (Código de Processo Penal), para possibilitar o acordo de não persecução penal nas ações penais em curso antes da vigência da Lei nº 13.964, de 24 de dezembro de 2019.*

**Autoria:** Câmara dos Deputados

**Relatoria:** Senadora Eliziane Gama

**Relatório:** Favorável ao Projeto, com a emenda de redação que apresenta.

**Observações:**

- *Em 21/10/2025, foi recebida Emenda nº1, de autoria do Senador Sergio Moro (dependendo de Relatório).*

**Textos da pauta:**

[Avulso inicial da matéria](#)

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

[Relatório Legislativo \(CCJ\)](#)

1



# SENADO FEDERAL

## PROJETO DE LEI

### Nº 2951, DE 2024

Altera a Lei nº 8.171, de 17 de janeiro de 1991, que dispõe sobre a política agrícola; a Lei nº 10.823, de 19 de dezembro de 2003, que dispõe sobre a subvenção econômica ao prêmio do Seguro Rural e dá outras providências; e a Lei Complementar nº 137, de 26 de agosto de 2010, que autoriza a participação da União em fundo destinado à cobertura suplementar dos riscos do seguro rural; bem como revoga dispositivos da Lei Complementar nº 137, de 26 de agosto de 2010, para aperfeiçoar os marcos legais do seguro rural.

**AUTORIA:** Senadora Tereza Cristina (PP/MS)



[Página da matéria](#)



**SENADO FEDERAL**  
Gabinete da Senadora **TEREZA CRISTINA**

**PROJETO DE LEI N° , DE 2024**

Altera a Lei nº 8.171, de 17 de janeiro de 1991, que dispõe sobre a política agrícola; a Lei nº 10.823, de 19 de dezembro de 2003, que dispõe sobre a subvenção econômica ao prêmio do Seguro Rural e dá outras providências; e a Lei Complementar nº 137, de 26 de agosto de 2010, que autoriza a participação da União em fundo destinado à cobertura suplementar dos riscos do seguro rural; bem como revoga dispositivos da Lei Complementar nº 137, de 26 de agosto de 2010, para aperfeiçoar os marcos legais do seguro rural.

O CONGRESSO NACIONAL decreta:

**Art. 1º** Esta Lei promove o aperfeiçoamento dos marcos legais do seguro rural.

**Art. 2º** A Lei nº 8.171, de 17 de janeiro de 1991, passa a vigorar com as seguintes alterações:

“**Art. 4º** .....

.....  
XIII - seguro rural;

.....” (NR)

“**CAPÍTULO XV**

Do Seguro Rural

**Art. 56.** É instituído o seguro rural destinado a:

.....



*Parágrafo único.* As atividades agrícolas, pecuárias, florestais, aquícolas e pesqueiras serão amparadas pelo seguro rural previsto nesta Lei.” (NR)

“**Art. 58.** A apólice de seguro rural poderá constituir garantia nas operações de crédito rural.” (NR)

“**Art. 82.** São fontes de recursos financeiros para o seguro rural:  
.....” (NR)

“**Art. 103.** .....

.....  
*Parágrafo único.* .....

I - a prioridade na obtenção de apoio financeiro oficial, através da concessão de crédito rural e outros tipos de financiamentos, bem como a cobertura do seguro rural concedidos pelo Poder Público;

.....” (NR)

**Art. 3º** A Lei nº 10.823, de 19 de dezembro de 2003, passa a vigorar com as seguintes alterações:

“**Art. 1º** .....

.....  
§ 4º As despesas com a subvenção econômica de que trata este artigo correrão à conta das dotações orçamentárias consignadas no Órgão ‘Operações Oficiais de Crédito, Recursos sob Supervisão da Secretaria do Tesouro Nacional – Ministério da Fazenda’.

.....  
§ 6º O Conselho Monetário Nacional (CMN) poderá dispor sobre a contratação de seguro rural nas operações de crédito rural.

§ 7º As operações de crédito rural amparadas por seguro rural terão benefícios e incentivos definidos pelo CMN, tais como:

I - taxas de juros com condições favorecidas ao tomador;

II - prioridade de acesso ao crédito rural, inclusive quando se tratar de prorrogação ou de renegociação; e

III – financiamento do prêmio do seguro.

§ 8º O Conselho Nacional de Seguros Privados (CNSP), objetivando o cumprimento no disposto no § 2º do artigo 3º desta Lei, ouvido o Comitê Gestor Interministerial do Seguro Rural,



regulamentará as informações a serem prestadas pelas sociedades seguradoras em suas operações de seguro rural.

§ 9º A Superintendência de Seguros Privados (Susep), no desempenho de suas ações fiscalizadora e sancionadora, apurará as irregularidades às disposições do § 7º do art. 1º desta Lei e, se for o caso, aplicará as sanções administrativas conforme disposto pelo CNSP.” (NR)

“Art. 2º .....

.....

*Parágrafo único.* Será exigido do produtor rural, como condição para acessar a subvenção econômica de que trata esta Lei, o fornecimento de dados históricos individualizados dos ciclos produtivos antecedentes em relação à atividade agropecuária a ser segurada, objetivando a produção de dados estatísticos que facilitem os cálculos atuariais e a precificação do seguro rural.” (NR)

“Art. 3º .....

.....

VII - a exigência de fornecimento de dados objeto do § 1º do artigo 2º desta Lei bem como as respectivas medidas de caráter prudencial a serem aplicadas no caso de descumprimento.

§ 2º O Poder Executivo organizará e disponibilizará na rede mundial de computadores um banco de dados com as informações das operações subvencionadas, objetivando fornecer dados estatísticos que facilitem os cálculos atuariais e a precificação do seguro rural.

§ 3º O Poder Executivo organizará e disponibilizará na rede mundial de computadores um manual codificando as regras que regem a Subvenção ao Seguro Rural objeto desta Lei.” (NR)

“Art. 5º .....

.....

VII - informar à Susep sobre irregularidades de seu conhecimento às disposições do § 8º do art. 1º desta Lei.

” (NR)

**Art. 4º** A Lei Complementar nº 137, de 26 de agosto de 2010, passa a vigorar com as seguintes alterações:

“Art. 1º .....



Assinado eletronicamente por Sen. Tereza Cristina

Para verificar as assinaturas, acesse <https://legis.senado.gov.br/autenticadoc-legis/8105199184>

§ 1º Fica autorizada a União a aportar até o limite de R\$ 4.000.000.000 (quatro bilhões de reais) no fundo de que trata o caput e, além disso, poderá aportar novos recursos da seguinte forma:

- I – em espécie, de acordo com o previsto na lei orçamentária;
- II – títulos públicos;
- III – ações de sociedade onde a União tenha participação minoritária;
- IV – ações de sociedades de economia mista federais excedentes ao necessário para manutenção de seu controle acionário; e
- V – outros recursos.

§ 5º Para elegibilidade de cobertura do Fundo, considera-se seguro rural, em consonância com o art. 56 da Lei nº 8.171, de 17 de janeiro de 1991, o grupo de seguros destinados à cobertura dos riscos peculiares às atividades agrícola, pecuária, aquícola, pesqueira e florestal, na forma de regulamento, diferenciado segundo o disposto no art. 2º da Lei nº 10.823, de 19 de dezembro de 2003.

§ 6º O Fundo somente poderá auxiliar em operações de seguro rural que estejam contempladas em regra de zoneamento de riscos agropecuários regulamentada pelo Poder Executivo federal.

§ 7º As coberturas do Fundo serão definidas pelo Conselho Nacional de Seguros Privados (CNSP) a partir de propostas do seu Conselho Diretor.

§ 8º A participação das sociedades seguradoras e das sociedades resseguradoras no Fundo é obrigatória para acesso ao Programa de Subvenção ao Prêmio do Seguro Rural de que trata a Lei nº 10.823, de 19 de dezembro de 2003, nos termos de seu estatuto.

§ 9º A participação, no Fundo, das demais sociedades seguradoras e sociedades resseguradoras, bem como das empresas da cadeia do agronegócio e das cooperativas de produção agropecuária, será facultativa nos termos de seu estatuto.” (NR)

**“Art. 2º** O Fundo será instituído, administrado, gerido e representado judicial e extrajudicialmente:

I - por pessoa jurídica criada para esse fim específico, que se passa a chamar Instituição Administradora, da qual a participação na condição de cotista:

a) é obrigatória para as sociedades seguradoras e as sociedades resseguradoras acessarem o Programa de Subvenção ao Prêmio do Seguro Rural de que trata a Lei nº 10.823, de 19 de dezembro de 2003; e



b) é facultativa para as demais sociedades seguradoras e sociedades resseguradoras, bem como para as empresas da cadeia do agronegócio e cooperativas de produção agropecuária.

.....  
 § 3º Os valores referentes aos recursos a que se referem os incisos do § 2º deste artigo devem ser contabilizados e evidenciados separadamente.

§ 4º Fica autorizada, a critério do Conselho Diretor do Fundo, a destinação de recursos do Fundo para o fortalecimento do banco de dados de que trata o § 2º do art. 3º da Lei nº 10.823, de 2003, e do zoneamento de riscos agropecuários regulamentado pelo Poder Executivo federal.” (NR)

**“Art. 3º** .....

§ 1º .....

I - a composição e as competências do Conselho Diretor do Fundo, assegurando-se a participação de pelo menos 2 (dois) representantes das sociedades seguradoras, 2 (dois) representantes das sociedades resseguradoras, 1 (um) representante das cooperativas de produção agropecuária e 1 (um) representante das empresas da cadeia do agronegócio, desde que seja atendido o que determina o § 8º deste artigo;

.....  
 VI - a possibilidade do Fundo ressegurar seus riscos;

VII - as regras de constituição, de funcionamento e as atribuições do Conselho Fiscal que supervisionará a Instituição Administradora do Fundo, as quais deverão observar as disposições da Lei nº 6.404, de 15 de dezembro de 1976, no que couber; e

VIII - as atribuições da Instituição Administradora.

§ 2º Os votos da União, sociedades seguradoras, sociedades resseguradoras, empresas da cadeia do agronegócio e cooperativas de produção agropecuária na assembleia de cotistas serão distribuídos na proporção do número de cotas de cada um.

.....  
 § 6º As sociedades seguradoras ou sociedades resseguradoras para acessarem o Programa de Subvenção ao Prêmio do Seguro Rural de que trata a Lei nº 10.823, de 19 de dezembro de 2003, deverão, nos termos e condições previstos no estatuto do Fundo:

.....  
 § 7º As demais sociedades seguradoras ou sociedades resseguradoras, as empresas da cadeia de agronegócio e as cooperativas de produção agropecuária que optarem por participar do Fundo deverão



subscrever cotas, nos termos e condições previstos no estatuto do Fundo.

§ 8º O estatuto do Fundo definirá o número mínimo de cotas que devem ser subscritas e integralizadas pelas sociedades seguradoras, sociedades resseguradoras, empresas da cadeia do agronegócio e cooperativas de produção agropecuária para assegurar representação no Conselho Diretor do Fundo.

.....  
§ 10. Durante o período de transição até a viabilidade e sustentabilidade do Fundo, o Conselho Diretor do Fundo pode estabelecer percentual máximo para cobertura suplementar do Fundo.

§ 11. Para fins de administração e gestão do Fundo, poderá ser adquirida Letra de Risco de Seguro (LRS), na forma prevista na Lei nº 14.430, de 3 de agosto de 2022.

§ 12. Dentre as atribuições da Instituição Administradora, o Estatuto do Fundo poderá dispor sobre:

I – Contratação de serviços privados e constituição de parcerias com entes públicos e privados; e

II – Assinatura de Convênios com Entes Públicos para compartilhamento de informações.” (NR)

“**Art. 8º** O valor das cotas do Fundo adquiridas por sociedades seguradoras, sociedades resseguradoras e empresas da cadeia do agronegócio poderá ser deduzido:

.....” (NR)

“**Art. 13** .....

.....  
§ 2º O órgão regulador de seguros, ouvido o Comitê Intergovernamental de Gestão de Seguro Rural, definirá as informações a serem prestadas pela instituição administradora do Fundo, bem como aquelas que deverão ser fornecidas pelas seguradoras e resseguradoras cotistas do Fundo, em função das coberturas suplementares adquiridas.” (NR)

**Art. 5º** Fica revogado o inciso III do art. 22 da Lei Complementar nº 137, de 26 de agosto de 2010.

**Art. 6º** Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.



## JUSTIFICAÇÃO

Costuma-se afirmar que a agricultura é uma indústria a céu aberto. Efetivamente a atividade encontra-se sujeita a ter seus resultados comprometidos por adversidades climáticas e sanitárias, além de incorrer nos riscos inerentes a qualquer atividade empresarial como os de flutuações de preço, operacionais, legais, de imagem e de mercado.

Nas regiões de clima tropical, como no Brasil, tem-se a vantagem de se poder colher duas ou mais safras por ano na mesma área cultivada, mas, por outro lado, os solos são mais pobres e a agricultura nessa faixa climática demanda controles mais intensos de pragas e doenças, quando comparada à agricultura de clima temperado.

Felizmente esses desafios foram vencidos por iniciativas que culminaram com a criação da Embrapa e a implantação de projetos como o PRODECER (Programa de Cooperação Nipo-Brasileiro para o Desenvolvimento Agrícola dos Cerrados), que viabilizaram, em todo território nacional, práticas agrícolas diversificadas, sustentáveis, em larga escala, transformando o Brasil no maior produtor de gêneros agropecuários para exportação no planeta. Em decorrência disso, a gestão dos riscos agropecuários se transformou em pauta estratégica da mais absoluta relevância para nossa sociedade, nossa economia e para o equilíbrio das contas públicas do país.

Como o Brasil é um país continental, sempre há alguma região mais exposta a perdas dessa natureza. Nas últimas quatro safras, por exemplo, a produção agrícola das regiões Sul e Sudeste foi afetada, nas safras 2020/2021, 2021/2022 e 2022/2023, pelo fenômeno climático *La Niña*, o qual provoca, principalmente, seca no Sul e geadas no Sudeste. Na safra de 2023/2024 as perdas foram provocadas pelo fenômeno *El Niño*, que causa seca no Centro-Oeste e enchentes e ciclones na região Sul. Para a próxima safra os meteorologistas já projetam o retorno do fenômeno *La Niña*.

O exemplo dos eventos climáticos no Estado do Rio Grande do Sul desde o final de 2021 mostram a dimensão do problema e as consequências para empresas, cidadãos e os cofres públicos Federal, Estadual e Municipal. Estimativas da Federação da Agricultura do Rio Grande do Sul (FARSUL) indicam que o agronegócio gaúcho possa ter perdido cerca de R\$ 35 bilhões somente em decorrência das enchentes que assolaram o Estado neste ano e que a volta à normalidade pode levar, ao menos, uma década.



Para enfrentar problemas dessa natureza, o Governo Federal mantém dois programas de amparo aos agricultores em casos de perdas de produção decorrentes de adversidades climáticas:

1) o Programa de Garantia da Atividade Agropecuária (PROAGRO), criado pela Lei nº 5.969, de 12 de dezembro de 1973, atualizado e regrado pela Lei nº 8.171, de 17 de janeiro de 1991, que é administrado pelo Banco Central e constitui-se numa espécie de seguro estatal de crédito, visto que a beneficiária da indenização é a instituição financeira credora; e

2) o Programa de Subvenção ao Prêmio do Seguro Rural (PSR), criado pela Lei nº 10.823, de 19 de dezembro de 2003, que objetiva custear parte do prêmio pago pelo agricultor na contratação de sua apólice de seguro rural.

A política de subvenção ao prêmio do seguro rural é a prática mais usual em outros países e, aqui no Brasil, tem-se mostrado mais eficiente, por alavancar maior importância segurada em relação a cada real gasto pelos cofres públicos. Para o Poder Público, apresenta a vantagem da previsibilidade orçamentária, inexistente na forma como hoje funciona o Proagro.

A título de ilustração, em 2023, o Proagro cobriu uma área de 4,7 milhões de hectares e o Estado arcou com R\$ 8,5 bilhões, enquanto a área coberta com apólices subvencionadas no PSR foi de 6,3 milhões de hectares que custaram cerca de R\$ 1 bilhão ao Erário. Por esses números, o PSR, no ano passado, foi mais de 11 vezes eficiente do ponto de vista orçamentário que o Proagro, consolidando a tendência verificada nos anos passados.

Importante frisar que o público atendido pelo PSR é composto prioritariamente por produtores mais vulneráveis uma vez que, segundo dados do MAPA/SPA de 2023, 70% das apólices cobrem importância de até R\$ 350 mil, 82% área de até 100ha e 61% da subvenção paga por CPF/CNPJ não ultrapassa R\$ 10.000.

O grande desafio para o Estado, ante o contexto de maior tensão fiscal e maior demanda por proteção à produção agropecuária, é ter, de um lado, a previsibilidade orçamentária e, de outro, manter uma política pública que tenha capacidade de atender às demandas de um tipo de despesa que é eminentemente aleatória.



Essa situação já foi enfrentada tanto em outros países, como nos Estados Unidos e na Espanha, que contam com estruturas robustas de seguro rural, quanto no Brasil, que encaminhou de forma muito efetiva uma rede de proteção aos depositantes do Sistema Financeiro Nacional. O êxito dessas experiências, que também contribuíram para a construção da presente proposta, se baseia numa abordagem ampla abrangendo um conjunto de instrumentos operando de forma coordenada e harmônica. Assim, ao se falar em mitigação dos riscos agropecuários, é necessário se pensar numa rede de proteção ao produtor rural na qual devem operar de forma coordenada e harmônica uma estrutura que envolve obrigatoriamente as seguradoras, resseguradoras e um fundo que estabilize as relações entre elas.

Com esse objetivo, a Lei Complementar nº 137, de 26 de agosto de 2010, já autorizou a União a participar, na condição de cotista, de fundo privado que tenha por único objetivo a cobertura suplementar dos riscos do seguro rural nas modalidades agrícola, pecuária, aquícola e florestal. O objetivo é alimentar esse fundo de forma permanente, com recursos públicos e privados dos cotistas, de modo a ter capacidade de atender a aumentos abruptos de demanda por indenização, em anos de acentuadas perdas nas atividades agropecuárias.

Entretanto, passados mais de 10 anos da Lei Complementar nº 137, verificamos que são necessários aperfeiçoamentos nos marcos legais para que o Fundo seja definitivamente instituído, contribuindo para o desenvolvimento do setor e para a segurança do produtor rural, bem como para a redução dos custos do Tesouro Nacional de modo a otimizar a utilização dos escassos recursos públicos.

A área segurada que recebe subvenção do Governo Federal apresentou uma trajetória ascendente desde o início efetivo do Programa, mas sofreu duas quedas abruptas, em 2016 e em 2022, com quedas de 73%, de 2015 para 2016, e de 48%, de 2021 para 2022. No ano de 2021, foi registrada a maior área segurada no âmbito do PSR, tendo atingido 13,69 milhões de hectares. Mesmo assim, ainda foi uma área relativamente modesta, quando comparada com a área total cultivada de cerca de 77 milhões de hectares, portanto, ainda insuficiente para fazer face a perdas de grande escala.

Vale lembrar que a área segurada e subvencionada pelo Governo dos EUA chega a 80% da área plantada contra cerca de 21% no Brasil em 2023, considerado conjuntamente o Proagro (4,7Mha), PSR (6,3Mha) e Seguro Rural sem subvenção (5,1Mha).



O principal fator gerador de variações na área segurada objeto de subvenção federal tem sido a inconstância de recursos para a operacionalização do PSR. Enquanto o orçamento do Proagro faz parte das rubricas que compõem as Operações Oficiais de Crédito, que são classificadas de forma similar a despesas obrigatórias, já que não são contingenciáveis; o orçamento do PSR, por seu turno, compõe a estrutura orçamentária do Ministério da Agricultura e Pecuária e, por ser classificado como despesa discricionária, não conta com essa “proteção”, estando sujeito a cancelamentos, bloqueios, remanejamentos e contingenciamentos orçamentários, que, ano a ano, têm prejudicado a previsibilidade, efetividade e regularidade desse importante instrumento de política agrícola.

Para exemplificar, nos anos recentes, diante dos fatores acima apontados, houve um crescente descasamento entre a demanda por cobertura de seguro rural apresentada pelos agricultores e a capacidade de subvenção pelo Governo Federal. Em 2021, apesar de ter sido o ano recorde de área segurada com subvenção (13,69 milhões de hectares), a área total segurada foi de 16,29 milhões de hectares, ou seja, 2,60 milhões de hectares ficaram sem subvenção (16% do total). Já em 2023, o percentual de hectares segurados sem a subvenção federal cresceu para 45%. Portanto, a disponibilidade de recursos para a subvenção federal atendeu a pouco mais da metade do que foi demandado pelos agricultores.

Em função das recorrentes quebras de safras dos últimos anos e do citado descasamento entre a demanda por subvenção ao seguro rural e a disponibilidade orçamentária do governo federal, expressiva parcela dos agricultores teve comprometida a capacidade financeira de manter-se na atividade, com impactos negativos na cadeia de negócios que gira em torno do Agro e na formação de renda dos municípios em que a agropecuária tem peso relevante.

Diante da impossibilidade de ter suas perdas de safra indenizadas pelo seguro rural, geralmente resta aos agricultores renegociar suas dívidas para pagamento nas safras seguintes, o que compromete sua capacidade de investimento e inovação nos anos subsequentes.

Todavia, há que se considerar que a expansão do orçamento público federal tem que ater-se ao regramento do chamado Novo Arcabouço Fiscal instituído pela Lei Complementar nº 200, de 30 de agosto de 2023, de forma que não existe flexibilidade para comportar variações abruptas de



demandas ordinárias por recursos, causadas pelo impacto da imprevisibilidade climática sobre a produção agropecuária.

Dessa forma, o objetivo deste Projeto de Lei é aperfeiçoar os marcos legais do seguro rural, principalmente na flexibilidade para alocação de recursos públicos.

Assim, a presente proposta visa à viabilização de aporte de recursos públicos para a consolidação de um Fundo Privado de Seguro Rural que conte com a permanente injeção de recursos dos cotistas, públicos e privados, de forma a constituir-se numa reserva financeira capaz de atender aos picos de demanda já citados anteriormente e destinado à cobertura suplementar dos riscos extraordinários associados à produção rural.

Em vez de criarmos um novo fundo privado, a opção foi aperfeiçoar o Fundo instituído pela Lei Complementar nº 137, de 26 de agosto de 2010. Assim, a proposição retira duas travas principais ao desenvolvimento do Fundo Catástrofe criado pela citada lei complementar: (i) do lado do setor privado, a previsão do fim da isenção de tributos a partir de 1º de julho do ano seguinte ao do início de operação do Fundo (inciso III do art. 22 da LC 137); e (ii) do lado das finanças públicas, a obrigação de aporte de até R\$ 2 bilhões por ocasião da adesão da União ao Fundo (alínea “a” do inciso II do § 1º do art. 1º da LC 137).

Dessa forma, o Projeto de Lei propõe revogar a previsão de extinção da isenção de tributos e amplia as possibilidades para aporte de recursos da União no Fundo. Pela proposta, a União continua autorizada a aportar até o limite de R\$ 4 bilhões no fundo, mas também poderá aportar novos recursos da seguinte forma: (i) em espécie, de acordo com o previsto na lei orçamentária anual; (ii) em títulos públicos; (iii) em ações de sociedade onde a União tenha participação minoritária; (iv) em ações de sociedades de economia mista federais excedentes ao necessário para manutenção de seu controle acionário; ou (v) com outros recursos.

A proposta também apresenta algumas inovações no Fundo da LC 137, tais como:

(i) as coberturas do Fundo serão definidas pelo Conselho Nacional de Seguros Privados (CNSP) a partir de propostas do seu Conselho Diretor;



(ii) a participação das sociedades seguradoras e das sociedades resseguradoras no Fundo se torna obrigatória para acesso ao Programa de Subvenção ao Prêmio do Seguro Rural de que trata a Lei nº 10.823, de 19 de dezembro de 2003, nos termos de seu estatuto;

(iii) a participação das demais sociedades seguradoras e sociedades resseguradoras, bem como das empresas da cadeia do agronegócio e das cooperativas de produção agropecuária, no Fundo será facultativa nos termos de seu estatuto;

(iv) para fins de administração e gestão do Fundo, poderá ser adquirida Letra de Risco de Seguro (LRS), na forma prevista na Lei nº 14.430, de 3 de agosto de 2022;

(v) ajustes na composição do Conselho Diretor do Fundo, com maior participação do setor segurador e ressegurador;

(vi) reforço na transparência: os valores referentes à formação do patrimônio do Fundo devem ser contabilizados e evidenciados separadamente; previsão de Conselho Fiscal, que supervisionará a Instituição Administradora do Fundo;

(vii) fortalecimento de outras políticas públicas: a critério do Conselho Diretor do Fundo, fica autorizada, a destinação de recursos do Fundo para o fortalecimento de banco de dados, o que contribuirá decisivamente para levar o seguro rural a um patamar apropriado de correção de risco nas operações por ele cobertas, e do zoneamento de riscos agropecuários regulamentado pelo Poder Executivo federal;

(viii) como forma de dar maior eficiência ao seguro rural, o Fundo somente poderá auxiliar em operações de seguro rural que estejam contempladas em regra de zoneamento de riscos agropecuários regulamentada pelo Poder Executivo federal. Será uma forma de ponderação de risco e de alinhamento de produção para o desenvolvimento de culturas adaptadas ao clima e solo de cada região, seguindo calendário apropriado;

(ix) durante o período de transição até a viabilidade e sustentabilidade do Fundo, o Conselho Diretor do Fundo pode estabelecer percentual máximo para cobertura suplementar do Fundo; e



(x) definição de atribuições da Instituição Administradora do Fundo, tais como contratação de serviços privados e constituição de parcerias com entes públicos e privados; e assinatura de Convênios com Entes Públicos para compartilhamento de informações.

A proposição também apresenta alguns aperfeiçoamentos no Programa de Subvenção ao Prêmio do Seguro Rural de que trata a Lei nº 10.823, de 2003, tais como:

(i) alocação das despesas com a subvenção econômica nas dotações orçamentárias consignadas no Órgão “Operações Oficiais de Crédito, Recursos sob Supervisão da Secretaria do Tesouro Nacional – Ministério da Fazenda”;

(ii) cobrança de informações a serem prestadas pelas sociedades seguradoras em suas operações de seguro rural e pelos produtores rurais (fornecimento de dados históricos individualizados dos ciclos produtivos antecedentes em relação à atividade agropecuária a ser segurada);

(iii) determinação para o Poder Executivo, em vez de o Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, organizar e disponibilizar na rede mundial de computadores um banco de dados com as informações das operações subvencionadas, objetivando fornecer dados estatísticos que facilitem os cálculos atuariais e a precificação do seguro rural; e

(iv) determinação também para o Poder Executivo organizar e disponibilizar na rede mundial de computadores um manual codificando as regras que regem a Subvenção ao Seguro Rural.

Uma inovação bastante relevante na Lei nº 10.823, de 2003, é a permissão para o Conselho Monetário Nacional (CMN) dispor sobre a contratação de seguro rural nas operações de crédito rural, pois, pela legislação em vigor, o poder público não pode exigir a contratação de seguro rural como condição para acesso ao crédito de custeio agropecuário.

A proposta também inclui a possibilidade de que as operações de crédito rural amparadas por seguro rural tenham benefícios e incentivos definidos pelo CMN, tais como: (i) taxas de juros com condições favorecidas ao tomador; (ii) prioridade de acesso ao crédito rural, inclusive quando se tratar de prorrogação ou de renegociação; e (iii) financiamento do prêmio do seguro.



Ademais, estamos uniformizando na legislação de regência o termo “seguro rural” em substituição a “seguro agrícola”, sobretudo porque todas as legislações pertinentes deste século utilizam o primeiro termo, a exemplo das leis do prêmio de subvenção econômica e a do fundo destinado à cobertura suplementar dos riscos.

Pela proposta, as atividades pesqueiras passam integralmente a poderem ser amparadas pelo seguro rural, já que havia dubiedade interpretativa acerca do tema.

Por derradeiro, mas não menos importante, entendemos que a plena viabilidade do Fundo de Catástrofe, com aporte de recursos públicos e privados, depende de vários fatores, como a melhoria do próprio instrumento de seguro rural, mas, indubitavelmente, de manutenção do sistema diferenciado de tributação para fomento e desenvolvimento da gestão de risco no País.

Nessas condições, a viabilidade de um fundo dessa natureza não deveria depender apenas de baixa sinistralidade, devendo estar preparado para suportar, ao menos, ocasionalmente, até mesmo sinistralidades acima da média histórica.

Por todo o exposto, rogamos aos nobres Pares apoio para a aprovação deste importante Projeto de Lei, que não só irá proporcionar uma maior diluição do padrão de risco na agropecuária nacional, com custos partilhados entre o setor público e o privado, mas também poderá mitigar as infundáveis renegociações de dívida rural, que tanto impactam o Tesouro Nacional e reduzem a capacidade do agricultor fazer novos investimentos para melhoria de sua atividade produtiva.

Sala das Sessões,

Senadora **TEREZA CRISTINA**  
**PP – MS**



Assinado eletronicamente por Sen. Tereza Cristina

Para verificar as assinaturas, acesse <https://legis.senado.gov.br/autenticadoc-legis/8105199184>

---

## LEGISLAÇÃO CITADA

- Lei Complementar nº 137, de 26 de Agosto de 2010 - LCP-137-2010-08-26 - 137/10  
<https://normas.leg.br/?urn=urn:lex:br:federal:lei.complementar:2010;137>
  - art22\_cpt\_inc3
- 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>
- Lei nº 5.969, de 11 de Dezembro de 1973 - LEI-5969-1973-12-11 - 5969/73  
<https://normas.leg.br/?urn=urn:lex:br:federal:lei:1973;5969>
- Lei nº 6.404, de 15 de Dezembro de 1976 - Lei das Sociedades Anônimas; Lei das S.A.; Lei das S/A; Lei das Sociedades por Ações; Lei das Companhias por Ações - 6404/76  
<https://normas.leg.br/?urn=urn:lex:br:federal:lei:1976;6404>
- Lei nº 8.171, de 17 de Janeiro de 1991 - Lei da Política Agrícola - 8171/91  
<https://normas.leg.br/?urn=urn:lex:br:federal:lei:1991;8171>
  - art56
- Lei nº 10.823, de 19 de Dezembro de 2003 - Lei do Seguro Rural - 10823/03  
<https://normas.leg.br/?urn=urn:lex:br:federal:lei:2003;10823>
  - art2
  - art3\_par2
- Lei nº 14.430, de 3 de Agosto de 2022 - LEI-14430-2022-08-03 - 14430/22  
<https://normas.leg.br/?urn=urn:lex:br:federal:lei:2022;14430>



SENADO FEDERAL  
Gabinete do Senador IZALCI LUCAS

**EMENDA Nº  
(ao PL 2951/2024)**

Acrescente-se § 2º ao art. 56 da Lei nº 8.171, de 17 de janeiro de 1991, na forma proposta pelo art. 2º do Projeto, nos termos a seguir:

**Art. 56.** .....

.....

**§ 2º** Para fins de interpretação, na forma do inciso I do caput do art. 106 da Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966 (Código Tributário Nacional), a isenção prevista no art. 19 do Decreto-Lei nº 73, de 21 de novembro de 1966, contempla todos os tributos federais incidentes, direta ou indiretamente, sobre o seguro rural.

**JUSTIFICAÇÃO**

O Projeto de Lei (PL) nº 2.951, de 2024 promove o aperfeiçoamento dos marcos legais do seguro rural, por meio da instituição, de maneira definitiva, do “Fundo Catástrofe” previsto pela Lei Complementar (LC) nº 137, de 26 de agosto de 2010, com o propósito de garantir cobertura suplementar dos riscos do seguro rural nas modalidades agrícola, pecuária, aquícola e florestal.

A proposta contribui para o desenvolvimento do setor e para a segurança do produtor rural, bem como para a redução dos custos do Tesouro Nacional de modo a otimizar a utilização dos escassos recursos públicos.

A proposição retira duas restrições principais ao desenvolvimento do Fundo Catástrofe, quais sejam: (i) a previsão do fim da isenção de tributos a partir

de 1º de julho do ano seguinte ao do início de operação do Fundo (inciso III do art. 22 da LC nº 137, de 2010); e (ii) a obrigação de aporte de até R\$



2 bilhões por ocasião da adesão da União ao Fundo (alínea “a” do inciso II do § 1º do art. 1º da LC nº 137, de 2010).

Dessa forma, o Projeto de Lei propõe revogar a previsão de extinção da isenção de tributos, garantindo a redução dos custos do seguro rural, além de ampliar as possibilidades para aporte de recursos da União no Fundo.

Ocorre que a supramencionada isenção, apesar de instituída por intermédio do Decreto-Lei (DL) nº 73, de 21 de novembro de 1966, com o claro intuito de isentar o seguro rural de todo o tipo de imposto ou tributo federal, tem sido interpretada de maneira indevidamente restritiva por órgãos fiscais federais, que buscam limitar tal isenção apenas à incidência do IOF, defendendo a possibilidade de tributação das receitas decorrentes da comercialização dos seguros rurais por outros tributos federais, notadamente PIS/COFINS, IRPJ e CSLL.

Por óbvio, a interpretação aplicada pelo Fisco é equivocada, sendo que operações com seguro rural têm isenção tributária ampla e irrestrita desde 1966 para quaisquer impostos ou tributos federais, com o objetivo tornar mais barato e acessível e tendo como destinatário todo o sistema segurador – e não apenas o beneficiário –, finalidade esta que continua atual e fundamental para garantir condições mínimas para o agronegócio operar em pé de igualdade no mercado interno e externo, sem onerar o produto.

Não poderia ser diferente, dado que o seguro rural tem importante função social, pois garante os danos decorrentes de eventos climáticos como geada, granizo, excesso de chuva e seca, dentre outros, e cobre perdas da safra. Sem o seguro, os valores de perdas seriam assumidos pelos agricultores e impactariam ainda mais nos valores do auxílio do Governo Federal para o setor agrícola.

Assim, a discussão sobre o aperfeiçoamento do marco legal do seguro rural configura-se oportunidade adequada para esclarecimento sobre a correta interpretação a ser conferida à isenção estabelecida pelo DL nº 73, de 1966, inclusive conferindo-se efeitos pretéritos ao dispositivo, por tratar-se de norma de caráter interpretativo, nos termos do art. 106, inciso I, do Código Tributário Nacional.



Ante tais justificativas, propõe-se a presente Emenda para esclarecer a natureza e o alcance da isenção conferida ao seguro rural, por meio da inclusão de norma expressamente interpretativa ao projeto que promove o aperfeiçoamento dos marcos legais do seguro rural.

Sala da comissão, de .

**Senador Izalci Lucas**  
**(PL - DF)**





SENADO FEDERAL

## EMENDA Nº (ao PL 2951/2024)

Acrescente-se art. 4º-1 ao Projeto, com a seguinte redação:

“Art. 4º-1. Não serão objeto de limitação as despesas que constituam obrigações constitucionais e legais, as relativas a ações relacionadas à subvenção ao prêmio do seguro rural e as ressalvadas pela lei de diretrizes orçamentárias.”

### JUSTIFICAÇÃO

O aquecimento global tem impactado o agronegócio no mundo e no Brasil, com os países registrando secas recordes, inundações, mudanças nos padrões hidrológicos e maior risco de expansão de vetores e pragas em decorrência das mudanças climáticas.

Nesse contexto, torna-se essencial que o Estado brasileiro, para, por um lado, evitar as intermináveis renegociações de dívidas rurais, e, por outro, garantir renda e estabilidade produtiva, promova um incremento de recursos para aplicação no seguro rural como forma de aprimorar a gestão de riscos.

Para 2025, o Governo Federal destinou cerca de R\$ 1,06 bilhão para a subvenção ao seguro rural. A previsão representou uma frustração para o setor produtivo, que precisa do aprimoramento do mecanismo para financiamento da safra, para dispersão de risco e para melhoria do mecanismo de garantia em investimentos.

Além disso, em 23 de junho de 2025, por meio do Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento (SIOP), o governo federal confirmou o



contingenciamento de cerca de 42% do Programa de Subvenção ao Prêmio do Seguro Rural (PSR) para 2025. Essa medida representou o bloqueio de R\$ 445,1

milhões do orçamento inicial do Ministério da Agricultura e Pecuária (Mapa) para o fomento ao Seguro Rural.

Diante desse cenário crítico, entende-se que, na ausência de seguro rural, o Estado brasileiro não só irá deixar o setor produtivo à mercê de sua própria sorte, mas também terá que intervir, oportunamente, para recuperação da capacidade de financiamento ao setor rural, com vultosos recursos fiscais para saneamento de uma provável explosão da dívida rural.

Assim, entendemos que a limitação do orçamento destinado ao prêmio do seguro rural representa um desincentivo ao mecanismo eficiente de financiamento da agropecuária nacional por: não resultar em um ganho fiscal, já que provoca déficit fiscais significativos mais adiante; ser uma falta de atenção com o Parlamento que aprovou a alocação de recursos; e, não menos importante, ser uma injustiça com os produtores rurais brasileiros.

Dado esse contexto, propomos a presente Emenda com a finalidade de vedar o contingenciamento de recursos orçamentários destinados ao apoio ao seguro rural no Brasil, e rogo aos nobres Pares apoio para aprovação da iniciativa.

Sala das sessões, 17 de setembro de 2025.

**Senador Zequinha Marinho  
(PODEMOS - PA)**



Assinado eletronicamente, por Sen. Zequinha Marinho

Para verificar as assinaturas, acesse <https://legis.senado.gov.br/autenticadoc-legis/6601312080>



SENADO FEDERAL  
Gabinete do Senador JAYME CAMPOS

**PARECER N° , DE 2025**

Da COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E CIDADANIA, em decisão terminativa, sobre o Projeto de Lei (PL) nº 2.951, de 2024, da Senadora Tereza Cristina, que *altera a Lei nº 8.171, de 17 de janeiro de 1991, que dispõe sobre a política agrícola; a Lei nº 10.823, de 19 de dezembro de 2003, que dispõe sobre a subvenção econômica ao prêmio do Seguro Rural e dá outras providências; e a Lei Complementar nº 137, de 26 de agosto de 2010, que autoriza a participação da União em fundo destinado à cobertura suplementar dos riscos do seguro rural; bem como revoga dispositivos da Lei Complementar nº 137, de 26 de agosto de 2010, para aperfeiçoar os marcos legais do seguro rural.*

Relator: Senador **JAYME CAMPOS**

**I – RELATÓRIO**

Encontra-se sob apreciação da Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ), em decisão terminativa, o Projeto de Lei (PL) nº 2.951, de 2024, da Senadora Tereza Cristina, que *altera a Lei nº 8.171, de 17 de janeiro de 1991, que dispõe sobre a política agrícola; a Lei nº 10.823, de 19 de dezembro de 2003, que dispõe sobre a subvenção econômica ao prêmio do Seguro Rural e dá outras providências; e a Lei Complementar nº 137, de 26 de agosto de 2010, que autoriza a participação da União em fundo destinado à cobertura suplementar dos riscos do seguro rural; bem como revoga dispositivos da Lei Complementar nº 137, de 26 de agosto de 2010, para aperfeiçoar os marcos legais do seguro rural.*

O PL é composto de seis artigos. O art. 1º trata do objeto da futura lei, que diz respeito ao aperfeiçoamento dos marcos legais relacionados ao seguro rural no Brasil.

O art. 2º tem o objetivo de alterar dispositivos da Lei nº 8.171, de 1991, a fim de substituir a expressão “seguro agrícola” pela expressão “seguro rural”, mais apropriada por abranger todas as atividades agrícolas e pecuárias no país.

O art. 3º altera vários dispositivos da Lei nº 10.823, de 2003, que trata da subvenção econômica ao prêmio do Seguro Rural no Brasil. Pretende-se estabelecer que: 1) as despesas com a subvenção econômica correrão à conta das dotações orçamentárias consignadas no Órgão “Operações Oficiais de Crédito, Recursos sob Supervisão da Secretaria do Tesouro Nacional” – Ministério da Fazenda; 2) o Conselho Monetário Nacional (CMN) poderá dispor sobre a contratação de seguro rural nas operações de crédito rural; 3) o CMN definirá benefícios e incentivos às operações de crédito rural amparadas por seguro rural; 4) o Conselho Nacional de Seguros Privados (CNSP) será responsável por regulamentar as informações a serem prestadas pelas sociedades seguradoras em suas operações de seguro rural; e 5) a Superintendência de Seguros Privados (SUSEP), no desempenho de suas ações fiscalizadora e sancionadora, apurará irregularidades previstas na referida Lei e, se for o caso, poderá aplicar as sanções administrativas conforme disposto pelo CNSP.

O art. 3º do PL em análise também tem o objetivo de modificar os artigos 2º e 3º da Lei nº 10.823, de 2003, a fim de prever o fornecimento sistemático de dados que facilitem os cálculos atuariais e a precificação do seguro rural no Brasil, bem como objetiva modificar o art. 5º da referida lei para prever que o Comitê Gestor Interministerial do Seguro Rural deverá informar à SUSEP sobre eventuais irregularidades relacionadas às informações a serem prestadas pelas sociedades seguradoras em suas operações de seguro rural.

O art. 4º do Projeto tem o objetivo de alterar a Lei Complementar nº 137, de 2010, a fim de adaptar o Fundo de que trata essa lei à dinâmica e às necessidades do seguro rural no Brasil. Uma das principais medidas propostas diz respeito a autorizar a União a aportar até o limite de R\$ 4.000.000.000 (quatro bilhões de reais) no fundo em questão, estabelecendo critérios para a administração e o aporte desses recursos.

O art. 5º do PL nº 2.951, de 2024, visa a revogar o inciso III do art. 22 da Lei Complementar nº 137, de 2010, o qual, por sua vez, revoga o art. 19 do Decreto-Lei nº 73, de 21 de novembro de 1966. O art. 19 ora citado estabelece que as operações de Seguro Rural gozam de isenção tributária irrestrita, de quaisquer impostos ou tributos federais.

Por fim, o art. 6º do PL que ora se relata estabelece que a lei que dele resultar deverá entrar em vigor na data de sua publicação.

Foram apresentadas duas emendas ao PL.

Em 03/06/2025, foi apresentada a Emenda nº 1 - PL 2.951/2024, de autoria do nobre Senador Izalci Lucas, que pretende esclarecer a natureza e o alcance da isenção conferida ao seguro rural.

Em 17/09/2025, foi apresentada a Emenda nº 2, de autoria do Senador Zequinha Marinho, que pretende vedar o contingenciamento de recursos orçamentários destinados ao apoio ao seguro rural no Brasil.

## II – ANÁLISE

Nos termos do inciso I do art. 101 do Regimento Interno do Senado Federal (RISF), compete à CCJ opinar sobre a constitucionalidade, juridicidade e regimentalidade das matérias que lhe forem submetidas por deliberação do Plenário, por despacho da Presidência, por consulta de qualquer comissão, ou quando em virtude desses aspectos houver recurso de decisão terminativa de comissão para o Plenário. Além de analisarmos os aspectos ora citados, abordaremos, também, questões relacionadas ao mérito do PL nº 2.951, de 2024.

No que diz respeito à constitucionalidade da Proposição em análise, foram obedecidas as disposições constitucionais relativas à competência legislativa da União (CF, art. 22, VII), sendo atribuição do Congresso Nacional dispor sobre a matéria, com posterior sanção do Presidente da República (CF, art. 48), não havendo reserva de iniciativa (CF, art. 61, *caput*). Não há, portanto, qualquer violação a princípios ou regras de ordem formal ou material da Constituição de 1988.

Quanto à espécie normativa a ser utilizada, verifica-se que a opção por um projeto de lei ordinária revela-se correta, pois a matéria não está reservada pela Constituição Federal à lei complementar, inclusive no que tange às alterações promovidas em dispositivos da Lei Complementar nº 137, de 2010, que são normas materialmente ordinárias.

No tocante à juridicidade, a proposição demonstra-se correta, pelos seguintes motivos: o meio eleito para o alcance dos objetivos pretendidos (normatização via edição de lei) é o adequado; há inovação do ordenamento jurídico; respeita-se o atributo da generalidade; constata-se compatibilidade com os princípios diretores do sistema de direito pátrio; e apresenta-se potencial coercitividade.

Não há qualquer ajuste a ser feito no tocante à técnica legislativa do Projeto, porquanto foi elaborado em conformidade com a Lei Complementar nº 95, de 26 de fevereiro de 1998, alterada pela Lei Complementar nº 107, de 26 de abril de 2001, que dispõe sobre a elaboração e a redação das leis.

Cabe ressaltar que o PL propõe a revogação de dispositivos da Lei Complementar nº 137, de 2010, que tratam especificamente de matéria reservada à lei ordinária.

Fundamental ressaltar que a utilização de lei complementar fica restrita aos casos em que a Constituição Federal (CF) assim o exige. O tratamento de questões atinentes a fundos públicos e privados deve ser feito por meio de lei ordinária, uma vez que inexiste comando específico na Carta Magna no sentido de exigir lei complementar para tal finalidade.

Assim, cumpre ressaltar que a Lei Complementar nº 137, de 2010, é apenas formalmente complementar, mas materialmente ordinária com relação aos dispositivos relacionados à autorização para a União participar em fundo privado destinado à cobertura suplementar dos riscos do seguro rural (fundo de catástrofe). Ademais, com base doutrinária e mesmo do Excelso Tribunal, não se vislumbra hierarquia entre lei complementar e ordinária, sendo relevante o tratamento da matéria no corpo da norma ser ou não própria de lei complementar. Portanto, não vislumbramos óbices a eventual revogação de dispositivos dessa norma por meio de lei ordinária. Nesse aspecto, estamos ancorados na posição pacífica do STF:

EMENTA: Contribuição social sobre o faturamento - COFINS (CF, art. 195, I). 2. Revogação pelo art. 56 da Lei 9.430/96 da isenção concedida

às sociedades civis de profissão regulamentada pelo art. 6º, II, da Lei Complementar 70/91. Legitimidade. 3. **Inexistência de relação hierárquica entre lei ordinária e lei complementar. Questão exclusivamente constitucional, relacionada à distribuição material entre as espécies legais.** Precedentes. 4. A LC 70/91 é apenas formalmente complementar, mas materialmente ordinária, com relação aos dispositivos concernentes à contribuição social por ela instituída. ADC 1, Rel. Moreira Alves, RTJ 156/721. 5. Recurso extraordinário conhecido, mas negado provimento.

(RE 377457, Relator(a): GILMAR MENDES, Tribunal Pleno, julgado em 17/09/2008, REPERCUSSÃO GERAL - MÉRITO DJe-241 DIVULG 18/12/2008 PUBLIC 19/12/2008 EMENT VOL-02346-08 PP-01774) – Grifamos.

De forma simplificada, entende-se que não existe necessidade de a matéria ser veiculada por meio de projeto de lei complementar.

Em outro giro, torna-se fundamental destacar que o art. 5º do PL nº 2.951, de 2024, visa a revogar o inciso III do art. 22 da Lei Complementar nº 137, de 2010, o qual, por sua vez, revoga o art. 19 do Decreto-Lei nº 73, de 21 de novembro de 1966, **a partir de 1º de julho do ano seguinte ao do início de operação do Fundo que tenha por único objetivo a cobertura suplementar dos riscos do seguro rural nas modalidades agrícola, pecuária, aquícola e florestal.**

O art. 19 ora citado estabelece que as operações de Seguro Rural gozam de isenção tributária irrestrita, de quaisquer impostos ou tributos federais.

Em regra, a repristinação ocorre quando uma lei revogada volta a vigorar após a lei que a revogou perder sua validade. Nos termos do Decreto-lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942, que institui a *Lei de Introdução às normas do Direito Brasileiro*, em regra, a lei revogada não se restaura por ter a lei revogadora perdido a vigência.

No caso em tela, entende-se que não se há de cogitar do fenômeno de repristinação. Como o Fundo de Catástrofe ainda não teve operação iniciada, o art. 19 do Decreto-Lei nº 73, de 1966, nunca foi revogado e permanece em pleno vigor. Assim, a condição emanada do art. 22, inciso III, da Lei Complementar 137, de 2010, está vigente, mas não produziu qualquer efeito.

Com respeito ao mérito, entendemos que o PL nº 2.951, de 2024, não poderia ser mais oportuno, por proporcionar a harmonização de normas legais referentes ao seguro rural no Brasil. Como bem argumenta a autora da Proposição, a nobre Senadora Tereza Cristina, urge modernizar as referidas normas, sobretudo em contexto de recorrentes quebras de safras dos últimos anos, o que tem prejudicado muitos produtores do País, os quais têm tido severos comprometimentos da capacidade financeira de manter-se na atividade, com impactos negativos na cadeia de negócios que gira em torno do Agro e na formação de renda dos municípios em que a agropecuária tem peso relevante.

Nos casos específicos em que não é possível indenizar produtores que tiveram perdas de safra, percebe-se que muitos desses produtores são obrigados a renegociar suas dívidas para pagamento nas safras seguintes, o que compromete sua capacidade de investimento e inovação nos anos subsequentes, prejudicando a geração de emprego e renda no campo. Nesse contexto, consideramos de fundamental importância instituir, efetivamente, Fundo que contribua para o desenvolvimento do setor e para a segurança do produtor rural, bem como contribua para a redução dos custos do Tesouro Nacional, de modo a otimizar a utilização dos escassos recursos públicos.

Entendemos, contudo, que são necessários ajustes para aperfeiçoamento do texto, considerando as sugestões que recebemos nas duas audiências públicas realizadas sobre o Projeto de Lei nº 2.951, de 2024. Esses ajustes consideram, inclusive, algumas sugestões que recebemos de representantes do Ministério da Fazenda e do Ministério da Agricultura e Pecuária.

Com relação à Lei nº 8.171, de 1991, propomos a inclusão das atividades "aquícolas" na definição da atividade agrícola estabelecida no parágrafo único do seu art. 1º, bem como a inclusão da "recuperação de áreas degradadas" como mais uma ação ou instrumento da política agrícola definida em seu art. 4º.

Propomos também a alteração da redação do inciso II do *caput* do art. 56 para que conste que o seguro rural se destina a cobrir prejuízos decorrentes de fenômenos naturais, pragas, doenças e outros eventos específicos que atinjam "as atividades agrícolas" definidas naquela Lei, em vez do termo "plantações" que pode ser interpretado de forma mais restritiva. Além disso, uma vez que se partiu de um conceito mais amplo de atividade agrícola, é importante conferir ao Poder Executivo a faculdade de limitar o rol das

atividades a serem amparadas pelo seguro rural, motivo pelo qual tal previsão é acrescentada à Lei nos termos da redação proposta ao novo § 2º do art. 56.

Também é importante esclarecer que o seguro rural é instrumento da política agrícola nacional e da política de seguros (art. 56, § 1º) e que as condições contratuais dos seguros rurais respeitarão o disposto na Lei nº 15.040, de 9 de dezembro de 2024, que estabelece normas de seguro privado. Nesse sentido, propomos cláusulas adicionais a serem atendidas no contrato de seguro rural para tornar o instrumento mais eficiente e moderno (art. 56, §§ 3º e 4º).

Propõe-se, ainda, a alteração da redação do art. 58 da Lei nº 8.171, de 1991, com o objetivo de estimular a utilização de contrato de seguro rural como garantia nas operações de crédito rural.

No que tange às alterações promovidas à Lei nº 10.823, de 2003, é alterada a redação do § 4º do seu art. 1º para estabelecer o caráter obrigatório das despesas com a subvenção econômica que correrão à conta das dotações orçamentárias consignadas anualmente ao Ministério da Agricultura e Pecuária.

Também é alterada a redação dos §§ 6º e 7º do art. 1º para reforçar a importância da contratação do seguro rural na ocasião de prorrogação ou de renegociação de dívidas do crédito rural. A redação do § 8º foi ajustada para definir que o Comitê Gestor Interministerial do Seguro Rural, não o Conselho Nacional de Seguros Privados (CNSP), regulamentará as informações a serem prestadas pelas sociedades seguradoras em suas operações de seguro rural subvencionadas e foi excluída a previsão de que a Superintendência de Seguros Privados (SUSEP) apure as irregularidades relacionadas à prestação de informações, pois essa já é uma competência desempenhada no curso das suas ações fiscalizadora e sancionadora.

São propostas, também, a inclusão do § 9º para definir a obrigatoriedade da participação da sociedade seguradora no fundo de que trata a Lei Complementar nº 137, de 2010, quando o fundo estiver em operação, para fins de acesso ao Programa de Subvenção ao Prêmio do Seguro Rural, e a revogação do art. 1º-A dessa Lei, com o intuito de simplificar esse diploma legal, uma vez que o dispositivo, aplicável apenas ao exercício financeiro de 2015, já teve seus efeitos exauridos. Também é esclarecido que, para os efeitos desta Lei, equiparam-se às sociedades seguradoras as sociedades cooperativas de seguros.

Ainda no que se refere à Lei nº 10.823, de 2003, com o objetivo de simplificar o texto, propomos a alteração da redação do atual parágrafo único do art. 2º (na forma do § 1º ora proposto). Busca-se, ainda, a alteração da redação originalmente proposta ao novo inciso VII do *caput* do art. 3º, bem como o acréscimo do inciso VIII. Também é alterada a redação do § 2º do art. 3º para que o dispositivo abranja informações de operações de seguro rural como um todo, e não apenas de operações subvencionadas, para facilitar o desenvolvimento de produtos e políticas securitários para o agronegócio. Adicionalmente, é proposta nova redação ao § 1º do seu art. 4º, para determinar a participação de representantes do setor privado, especialmente das sociedades seguradoras e dos produtores rurais, para garantir que esses segmentos tenham voz ativa nas definições do PSR.

No *caput* do art. 5º, propomos o acréscimo dos incisos VII e VIII para estabelecer, respectivamente, que: no cumprimento das disposições relativas ao fornecimento de dados da atividade agropecuária pelo produtor rural, será ouvida a comissão na qual os produtores rurais estejam representados; e para estabelecer atribuição para o Comitê Gestor Interministerial do Seguro Rural no sentido de incentivar iniciativas de entes federativos no âmbito de programas de subvenção econômica ao prêmio do seguro rural.

Dada a relevância da disseminação da subvenção em todo o território nacional, também é proposta a possibilidade de estabelecimento de convênios ou parcerias do Poder Executivo federal com outros entes federativos para compartilhar a concessão de subvenção econômica em percentual ou valor do prêmio do seguro rural. Por último, para otimização do projeto, decidimos pela exclusão da previsão de criação de entidade privada que focaria em políticas públicas voltadas à gestão e à mitigação dos riscos agropecuários. Tal assunto deverá ser tratado em momento oportuno.

Com relação às alterações promovidas na Lei Complementar nº 137, de 2010, propomos a alteração da redação do *caput* do seu art. 1º, de forma que o dispositivo não especifique as modalidades de seguro rural a serem contempladas pelo Fundo destinado à cobertura suplementar, o que está em linha com as alterações da Lei nº 8.171, de 1991. É alterada, também, a redação do § 1º do mesmo artigo para suprimir o limite de aporte inicial para o Fundo, esclarecendo que a integralização de cotas pela União será autorizada por decreto e poderá ser realizada a critério do Ministro de Estado da Fazenda, como ocorre na legislação atual, e o § 5º, para simplificar sua redação e remeter a definição do seguro rural ao dispositivo pertinente da Lei de Política Agrícola.

Ainda no § 1º, foi incluída a possibilidade de integralização de cotas pela União com seus imóveis, outros ativos ou direitos.

Nos termos do § 6º do art. 1º, o Fundo deverá considerar, nas suas operações, os critérios do zoneamento de riscos agropecuários regulamentado pelo Poder Executivo Federal.

Em relação ao § 7º do art. 1º da Lei Complementar nº 137, de 2010, propomos que as coberturas do Fundo de cobertura suplementar sejam definidas pelo Conselho Diretor do Fundo, na forma de seu estatuto. Quanto aos §§ 8º e 9º do texto inicial, a redação foi simplificada e mesclada no § 8º do substitutivo. Foi incluída a proposta do § 9º no art. 1º, que estabelece que o estatuto do Fundo deverá observar as condições, coberturas e custos compatíveis com as necessidades e riscos individuais de cada sociedade seguradora e resseguradora, atuarialmente calculados, de modo a evitar ônus desproporcionais e distorções de finalidade. Também é proposta a instituição do Comitê de Participação do Fundo, com o objetivo de assessorar a participação da União na condição de cotista, com composição e competências a serem estabelecidas em ato do Poder Executivo, e a equiparação das sociedades cooperativas de seguros às sociedades seguradoras para efeitos daquela Lei Complementar.

Sobre a governança do Fundo, esclarecemos que deve ser criada pessoa jurídica para esse fim específico, da qual podem participar, na condição de cotistas, sociedades seguradoras, sociedades resseguradoras, as empresas da cadeia do agronegócio e cooperativas de produção agropecuária, excluindo a obrigatoriedade da participação das sociedades resseguradoras que acessarem o Programa de Subvenção ao Prêmio do Seguro Rural (PSR) de que trata a Lei nº 10.823, de 2003. Ademais, com vistas a reforçar a governança do Fundo em sua fase inicial, propomos no § 5º do art. 2º que, até a criação da Instituição Administradora, poderá ser, em caráter provisório, designada uma instituição já existente, especializada na gestão de fundos similares, para administrar, gerir, representar judicial e extrajudicialmente o Fundo.

Foi ajustada a redação do § 6º do art. 3º também para excluir a obrigatoriedade da participação das sociedades resseguradoras que acessarem o PSR e foi proposta a inclusão do § 10 no art. 3º para definir que o Conselho Diretor do Fundo deverá estabelecer condições para concessão da cobertura suplementar de forma a garantir permanentemente a solvência do Fundo, respeitados o estatuto do Fundo e a regulamentação do órgão regulador de seguros. Também foi ajustado o § 11 do art. 3º para esclarecer que o Fundo

poderá adquirir Letra de Risco de Seguros (LRS) como modalidade de cobertura suplementar, respeitada a regulamentação do órgão regulador de seguros. Quanto ao § 12 proposto ao art. 3º, que trata de atribuições da Instituição Administradora, é incluída a de avaliar o nível de capitalização do Fundo e propositura de plano para sua adequação.

Ainda foi incluído o § 13 para estabelecer que o Fundo não poderá pagar rendimentos a seus cotistas, assegurando a qualquer deles o direito de requerer o resgate total ou parcial de suas cotas, fazendo-se a liquidação com base na situação patrimonial dos fundos, sendo vedado o resgate de cotas em valor superior ao montante de recursos financeiros disponíveis ainda não vinculados às garantias já contratadas, nos termos do estatuto.

A última proposta de ajuste na Lei Complementar nº 137, de 2010, refere-se à permissão, em seu art. 10, para que o órgão regulador de seguros disponha sobre operações que impliquem transferência de risco do Fundo, inclusive as de resseguro, de retrocessão ou de letra de risco de seguro.

Por fim, com respeito Emenda nº 1 - PL 2.951/2024, que pretende incluir norma de interpretação ao Projeto de Lei para esclarecer a natureza e o alcance da isenção conferida ao seguro rural, entendemos que a iniciativa aperfeiçoa o marco regulatório do seguro rural, promove maior segurança jurídica aos agentes econômicos e garante segurança jurídica aos produtores rurais brasileiros. Em decorrência, acatamos a referida Emenda e ajustamos sua referência de “§ 2º” para “§ 5º” do art. 56 da Lei nº 8.171, de 1991, na forma proposta pelo art. 2º do Projeto de Lei.

Relativamente à Emenda nº 2, que pretende vedar o contingenciamento de recursos orçamentários destinados ao apoio ao seguro rural no Brasil, mesmo considerando que o PL já pretende que a aplicação de recursos ocorra de forma obrigatória, entendemos que a medida previne cortes de recursos essenciais para o setor produtivo e pode evitar as infundáveis renegociações de dívida rural, que consomem um volume muito expressivo de recursos do contribuinte e que tanto afligem os produtores rurais do Brasil. Portanto, por entendermos que a Emenda propõe mecanismo de maior eficiência para gestão dos financiamentos rurais com aplicação do seguro rural, entendemos que a medida deve ser acatada.

Com os ajustes ora encaminhados, estamos certos de que a proposta do PL nº 2.951, de 2024, está apta a promover a modernização do marco legal do Seguro Rural no País e a contribuir para o desenvolvimento

desse instrumento de mitigação de riscos fundamental para o progresso do setor rural brasileiro.

### III – VOTO

Pelas razões expostas, votamos pela **aprovação** do Projeto de Lei nº 2.951, de 2024, com o acatamento das Emenda nºs 1 e 2 - PL 2.951/2024, nos termos da seguinte emenda substitutiva:

#### **EMENDA Nº – CCJ (SUBSTITUTIVO)** (ao PL nº 2.951, de 2024)

#### **PROJETO DE LEI N° , DE 2024**

Altera a Lei nº 8.171, de 17 de janeiro de 1991, que *dispõe sobre a política agrícola*; a Lei nº 10.823, de 19 de dezembro de 2003, que *dispõe sobre a subvenção econômica ao prêmio do Seguro Rural e dá outras providências*; e a Lei Complementar nº 137, de 26 de agosto de 2010, que autoriza a participação da União em fundo destinado à cobertura suplementar dos riscos do seguro rural; bem como revoga dispositivos da Lei nº 10.823, de 19 de dezembro de 2003, e da Lei Complementar nº 137, de 26 de agosto de 2010, para aperfeiçoar os marcos legais do seguro rural.

O CONGRESSO NACIONAL decreta:

**Art. 1º** Esta Lei promove o aperfeiçoamento dos marcos legais do seguro rural.

**Art. 2º** A Lei nº 8.171, de 17 de janeiro de 1991, passa a vigorar com as seguintes alterações:

**“Art. 1º .....**

*Parágrafo único.* Para os efeitos desta lei, entende-se por atividade agrícola a produção, o processamento e a comercialização dos produtos, subprodutos e derivados, serviços e insumos agrícolas, pecuários, aquícolas, pesqueiros e florestais." (NR)

**“Art. 4º .....**

XIII - seguro rural;

XIX - crédito fundiário;

XX - recuperação de áreas degradadas.

....." (NR)

**“CAPÍTULO XV**

**Do Seguro Rural**

**Art. 56.** É instituído o seguro rural destinado a:

I - cobrir prejuízos decorrentes de sinistros que afetem interesse legítimo do segurado relativo a bens fixos e semifixos ou semoventes utilizados na atividade rural;

II - cobrir prejuízos decorrentes de fenômenos naturais, pragas, doenças ou outros eventos específicos que afetem o interesse legítimo do segurado relativo às atividades agrícolas conforme definidas nesta lei.

§ 1º O seguro rural é instrumento da política agrícola e da política de seguros.

§ 2º Cabe ao Poder Executivo determinar as atividades agrícolas definidas nesta lei a serem amparadas pelo seguro rural.

§ 3º As condições contratuais dos seguros rurais respeitarão o disposto na Lei nº 15.040, de 9 de dezembro de 2024, e deverão conter, adicionalmente, cláusulas determinando:

I - a lista de documentos obrigatórios a serem fornecidos pelo segurado à sociedade seguradora, para a regulação dos sinistros;

II - o prazo mínimo de antecedência com que o segurado deve informar à sociedade seguradora a data efetiva da colheita, do corte ou

da liberação da área das culturas cobertas, nos casos em que a regulação dos sinistros dependa de vistoria técnica presencial de apuração dos prejuízos pela sociedade seguradora;

III - o prazo de até quinze dias a contar do aviso de sinistro feito pelo segurado, para a regulação dos sinistros que não dependam da colheita, do corte ou da liberação da área das culturas para a vistoria técnica presencial de apuração dos prejuízos; e

IV - o prazo máximo de 30 dias para liquidação dos sinistros, parciais ou totais, a contar da entrega dos documentos mencionados no inciso I ou, quando necessária, da vistoria técnica presencial, o que ocorrer por último.

§ 4º A lista mencionada no inciso I do § 3º deste artigo deverá ser objetiva, conter apenas os documentos cuja obtenção dependa de iniciativa exclusiva do segurado e ter relação direta com os sinistros.

§ 5º Para fins de interpretação, na forma do inciso I do *caput* do art. 106 da Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966 (Código Tributário Nacional), a isenção prevista no art. 19 do Decreto-Lei nº 73, de 21 de novembro de 1966, contempla todos os tributos federais incidentes, direta ou indiretamente, sobre o seguro rural.” (NR)

**“Art. 58.** O contrato de seguro rural comporá as garantias nas operações de crédito rural.

*Parágrafo único.* O Poder Executivo federal estabelecerá condições que incentivem o uso do seguro rural.” (NR)

**“Art. 82.** São fontes de recursos financeiros para o seguro rural:  
.....” (NR)

**“Art. 103.** .....

.....  
*Parágrafo único.* .....

I - a prioridade na obtenção de apoio financeiro oficial, por meio da concessão de crédito rural e outros tipos de financiamentos, bem como da subvenção concedida pelo Poder Público ao prêmio do seguro rural;

.....” (NR)

**Art. 3º** A Lei nº 10.823, de 19 de dezembro de 2003, passa a vigorar com as seguintes alterações:

**“Art. 1º** .....

.....  
 § 4º As despesas com a subvenção econômica de que trata este artigo terão caráter obrigatório e correrão à conta das dotações orçamentárias consignadas anualmente ao Ministério da Agricultura e Pecuária.

.....  
 § 6º As operações de crédito rural disciplinadas pelo Poder Executivo por força de lei, quando amparadas por seguro rural, terão como benefícios e incentivos, dentre outros:

I - condições favorecidas ao tomador no tocante a taxas de juros, prazos, limites;

II - prioridade de acesso ao crédito rural, inclusive quando se tratar de prorrogação ou de renegociação; e

III - financiamento do prêmio do seguro.

§ 7º Os benefícios e incentivos elencados no § 6º deste artigo poderão ser concedidos de forma cumulativa, sendo obrigatória sua concessão quando se tratar de prioridade de acesso à prorrogação ou à renegociação de crédito rural disciplinado pelo Poder Executivo por força de Lei.

§ 8º O Comitê Gestor Interministerial do Seguro Rural, objetivando o cumprimento no disposto no § 2º do art. 3º, regulamentará as informações a serem prestadas pelas sociedades seguradoras em suas operações de seguro rural subvencionadas.

§ 9º A participação da sociedade seguradora no fundo de que trata a Lei Complementar nº 137, de 26 de agosto de 2010, quando o fundo estiver em operação, é obrigatória para fins de acesso ao Programa de Subvenção ao Prêmio do Seguro Rural.

§ 10. Para os efeitos desta Lei, equiparam-se às sociedades seguradoras as sociedades cooperativas de seguros.” (NR)

## “Art. 2º.....

.....  
 § 1º Será exigido do produtor rural, como condição para acessar a subvenção econômica de que trata esta Lei, o fornecimento de dados relativos à sua atividade agropecuária, na forma a ser definida pelo Poder Executivo.

§ 2º O Poder Executivo poderá estabelecer convênios ou parcerias com outros entes federativos para compartilhar a concessão de subvenção econômica em percentual ou valor do prêmio do seguro rural a ser diferenciada segundo as disposições do *caput* deste artigo.” (NR)

**“Art. 3º .....**

VII - o fornecimento de dados objeto do § 1º do art. 2º desta Lei.

VIII - as medidas restritivas de acesso ao programa de subvenção ao prêmio do seguro rural, em caráter prudencial, no caso do descumprimento no fornecimento de dados conforme disposto nesta Lei.

§ 2º O Poder Executivo organizará e disponibilizará na rede mundial de computadores um banco de dados com informações das operações de seguro rural, para facilitar o desenvolvimento de produtos e políticas securitários para o agronegócio.

§ 3º O Comitê Gestor de que trata do art. 4º organizará e disponibilizará na rede mundial de computadores um manual codificando as regras que regem a subvenção ao seguro rural objeto desta Lei.” (NR)

**“Art. 4º .....**

§ 1º O Comitê Gestor Interministerial do Seguro Rural deverá criar Comissões Consultivas, das quais participarão representantes do setor privado, notadamente representantes das sociedades seguradoras e dos produtores rurais, sem prejuízo da participação de representantes de outros segmentos do setor privado e de representantes de outros órgãos públicos.

.....” (NR)

**“Art. 5º .....**

VII - fazer cumprir as disposições do inciso VII do art. 3º desta lei, ouvida a comissão na qual estão representados os produtores rurais;

VIII - incentivar a criação e a expansão de programas de subvenção econômica em percentual ou valor do prêmio do seguro rural em estados e municípios, visando a uma articulação federativa para a expansão da cobertura do seguro rural.

.....” (NR)

**Art. 4º** A Lei Complementar nº 137, de 26 de agosto de 2010, passa a vigorar com as seguintes alterações:

**“Art. 1º** É a União autorizada a participar, na condição de cotista, de fundo que tenha por único objetivo a cobertura suplementar dos riscos do seguro rural, que passa, nesta Lei Complementar, a ser denominado, simplesmente, Fundo.

§ 1º São fontes de recursos do Fundo, a critério do Ministério da Fazenda:

I - valores em espécie, de acordo com o previsto na lei orçamentária;

II - títulos públicos;

III - ações de sociedade em que a União tenha participação minoritária;

IV - ações de sociedades de economia mista federais excedentes ao necessário para manutenção de seu controle acionário;

V - imóveis, outros ativos ou direitos da União; e

VI - outros recursos.

.....

§ 5º Para elegibilidade de cobertura do Fundo, considera-se a definição de seguro rural conforme disposições do art. 56 da Lei nº 8.171, de 17 de janeiro de 1991, na forma de seu estatuto.

§ 6º O estatuto do Fundo considerará, nas suas operações, os critérios do zoneamento de riscos agropecuários regulamentado pelo Poder Executivo federal.

§ 7º As coberturas do Fundo serão definidas pelo Conselho Diretor a partir de proposta da instituição administradora do Fundo na forma de seu estatuto.

§ 8º A participação, no Fundo, na condição de cotistas, de sociedades seguradoras, de sociedades resseguradoras, das empresas da cadeia do agronegócio e de cooperativas de produção agropecuária será facultativa nos termos de seu estatuto.

§ 9º O estatuto do Fundo deverá observar as condições, coberturas e custos compatíveis com as necessidades e riscos individuais de cada sociedade seguradora e resseguradora, atuarialmente calculados, de modo a evitar ônus desproporcionais e distorções de finalidade.

§ 10. Fica instituído Comitê de Participação do Fundo, com o objetivo de assessorar a participação da União na condição de cotista, com composição e competências a serem estabelecidas em ato do Poder Executivo.

§ 11. Para os efeitos desta Lei Complementar, equipara-se às sociedades seguradoras as sociedades cooperativas de seguros.” (NR)

**“Art. 2º** O Fundo será instituído, administrado, gerido e representado judicial e extrajudicialmente por pessoa jurídica criada para esse fim específico, que se passa a chamar Instituição Administradora, da qual podem participar, na condição de cotistas, sociedades seguradoras, sociedades resseguradoras, as empresas da cadeia do agronegócio e cooperativas de produção agropecuária.

.....  
§ 3º Os valores referentes aos recursos a que se referem os incisos do § 2º deste artigo devem ser contabilizados e evidenciados separadamente.

§ 4º Fica autorizada, a critério do Conselho Diretor do Fundo, a destinação de recursos do Fundo para o fortalecimento do banco de dados de que trata o § 2º do art. 3º da Lei nº 10.823, de 2003, e do zoneamento de riscos agropecuários regulamentado pelo Poder Executivo federal, condicionado à previsão orçamentária e equilíbrio atuarial.

§ 5º Até a criação da Instituição Administradora de que trata o *caput* deste artigo, poderá ser, em caráter provisório, designada uma instituição já existente, especializada na gestão de fundos similares, para administrar, gerir, representar judicial e extrajudicialmente o Fundo.” (NR)

**“Art. 3º** .....

§ 1º .....

I - a composição e as competências do Conselho Diretor do Fundo, assegurando-se a participação de pelo menos 2 (dois) representantes das sociedades seguradoras, 2 (dois) representantes das sociedades resseguradoras, 1 (um) representante das cooperativas de produção agropecuária e 1 (um) representante das empresas da cadeia do agronegócio, desde que seja atendido o que determina o § 8º deste artigo;

.....

VI - a possibilidade de o Fundo ressegurar seus riscos ou transferi-los por intermédio de letras de risco de seguro;

VII - as classes de cotas e o direito a voto na assembleia de cotistas;

VIII - as regras de constituição, de funcionamento e as atribuições do Conselho Fiscal que supervisionará a Instituição Administradora do Fundo, as quais deverão observar as disposições da Lei nº 6.404, de 15 de dezembro de 1976, no que couber; e

IX - as atribuições da Instituição Administradora.

§ 2º Os votos da União, sociedades seguradoras, sociedades resseguradoras, empresas da cadeia do agronegócio e cooperativas de produção agropecuária na assembleia de cotistas serão distribuídos na proporção do número de cotas de cada um.

.....

§ 6º Para ter operações com o Fundo, a sociedade seguradora ou resseguradora, nos termos e condições previstos no estatuto, deverá:

.....

§ 7º As empresas da cadeia de agronegócio e as cooperativas de produção agropecuária que optarem por participar do Fundo deverão subscrever cotas, nos termos e condições previstos no estatuto do Fundo.

§ 8º O estatuto do Fundo definirá o número mínimo de cotas que devem ser subscritas e integralizadas pelas sociedades seguradoras, sociedades resseguradoras, empresas da cadeia do agronegócio e cooperativas de produção agropecuária para assegurar representação no Conselho Diretor do Fundo.

.....

§ 10. O Conselho Diretor do Fundo deverá estabelecer condições para concessão da cobertura suplementar de forma a garantir permanentemente a solvência do Fundo, respeitados o estatuto do Fundo e a regulamentação do órgão regulador de seguros.

§ 11. O Fundo poderá adquirir Letra de Risco de Seguros (LRS) como modalidade de cobertura suplementar, respeitada a regulamentação do órgão regulador de seguros.

§ 12. Dentre as atribuições da Instituição Administradora, o Estatuto do Fundo poderá dispor sobre:

I – contratação de serviços privados e constituição de parcerias com entes públicos e privados;

II – assinatura de convênios com entes públicos para compartilhamento de informações;

III – avaliação do nível de capitalização do Fundo e propositura de plano para sua adequação.

§ 13. O Fundo não poderá pagar rendimentos a seus cotistas, assegurando a qualquer deles o direito de requerer o resgate total ou parcial de suas cotas, fazendo-se a liquidação com base na situação patrimonial dos fundos, sendo vedado o resgate de cotas em valor superior ao montante de recursos financeiros disponíveis ainda não vinculados às garantias já contratadas, nos termos do estatuto.” (NR)

**“Art. 8º** O valor das cotas do Fundo adquiridas por sociedades seguradoras, sociedades resseguradoras e empresas da cadeia do agronegócio poderá ser deduzido:

.....” (NR)

**“Art. 10. ....**

IV - operações que impliquem transferência de risco do Fundo, inclusive as de resseguro, de retrocessão ou de letra de risco de seguro.” (NR)

**Art. 5º** Não serão objeto de limitação de empenho e movimentação financeira as despesas que constituam obrigações constitucionais e legais, as relativas a ações relacionadas à subvenção ao prêmio do seguro rural e as ressalvadas pela lei de diretrizes orçamentárias.

**Art. 6º** Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

**Art. 7º** Ficam revogados:

I - o art. 1º-A da Lei nº 10.823, de 19 de dezembro de 2003;

II - o inciso I do art. 2º da Lei Complementar nº 137, de 26 de agosto de 2010; e

III - o inciso III do art. 22 da Lei Complementar nº 137, de 26 de agosto de 2010.

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relator

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, mormente 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

## 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)**



Assinado eletronicamente, por Sen. Fabiano Contarato

Para verificar as assinaturas, acesse <https://legis.senado.gov.br/autenticadoc-legis/6498782818>



## 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

## Senado Federal - Lista de Votação Nominal - Substitutivo ao PL 1473/2025

Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania - Senadores

TITULARES - Bloco Parlamentar Democracia (UNIÃO, PODEMOS, MDB, PSDB)	SIM	NÃO	ABSTENÇÃO	SUPLENTES - Bloco Parlamentar Democracia (UNIÃO, PODEMOS, MDB, PSDB)	SIM	NÃO	ABSTENÇÃO
EDUARDO BRAGA				1. ALESSANDRO VIEIRA	X		
RENAN CALHEIROS				2. PROFESSORA DORINHA SEBRA	X		
JADER BARBALHO				3. MARCELO CASTRO	X		
VENEZIANO VITAL DO RÉGO				4. JAYME CAMPOS	X		
SÉRGIO MORO	X			5. GIORDANO			
ALAN RICK	X			6. ZEQUINHA MARINHO	X		
SORAYA THRONICKE	X			7. PLÍNIO VALÉRIO			
ORIOVISTO GUIMARÃES				8. FERNANDO FARIA			
MARCIO BITTAR	X			9. Efraim Filho			
TITULARES - Bloco Parlamentar da Resistência Democrática (PSB, PSD)	SIM	NÃO	ABSTENÇÃO	SUPLENTES - Bloco Parlamentar da Resistência Democrática (PSB, PSD)	SIM	NÃO	ABSTENÇÃO
OTTO ALENCAR				1. ANGELO CORONEL			
OMAR AZIZ	X			2. ZENAIDE MAIA			
ELIZIANE GAMA				3. IRAJÁ	X		
VANDERLAN CARDOSO				4. SÉRGIO PETECÃO			
RODRIGO PACHECO				5. MARA GABRILLI			
CID GOMES				6. JORGE KAJURU	X		
TITULARES - Bloco Parlamentar Vanguarda (PL, NOVO)	SIM	NÃO	ABSTENÇÃO	SUPLENTES - Bloco Parlamentar Vanguarda (PL, NOVO)	SIM	NÃO	ABSTENÇÃO
CARLOS PORTINHO	X			1. JORGE SEIF			
EDUARDO GIRÃO				2. IZALCI LUCAS			
MAGNO MALTA				3. EDUARDO GOMES			
MARCOS ROGÉRIO	X			4. FLÁVIO BOLSONARO	X		
ROGERIO MARINHO	X			5. JAIME BAGATTOLI			
TITULARES - Bloco Parlamentar Pelo Brasil (PDT, PT)	SIM	NÃO	ABSTENÇÃO	SUPLENTES - Bloco Parlamentar Pelo Brasil (PDT, PT)	SIM	NÃO	ABSTENÇÃO
ROGERIO CARVALHO	X			1. RANDOLFE RODRIGUES			
FABIANO CONTARATO	X			2. PAULO PAIM			
AUGUSTA BRITO		X		3. HUMBERTO COSTA			
WEVERTON				4. ANA PAULA LOBATO			
TITULARES - Bloco Parlamentar Aliança (PP, REPUBLICANOS)	SIM	NÃO	ABSTENÇÃO	SUPLENTES - Bloco Parlamentar Aliança (PP, REPUBLICANOS)	SIM	NÃO	ABSTENÇÃO
CIRO NOGUEIRA				1. LAÉRCIO OLIVEIRA			
ESPERIDIÃO AMIN	X			2. DR. HIRAN			
MECIAS DE JESUS	X			3. HAMILTON MOURÃO			

Quórum: **TOTAL\_22**

Votação: **TOTAL\_21 SIM\_20 NÃO\_1 ABSTENÇÃO\_0**

\* Presidente não votou

Senador Otto Alencar  
Presidente

**ANEXO II, ALA SENADOR ALEXANDRE COSTA, PLENÁRIO N° 3, EM 08/10/2025**

OBS: COMPETE AO PRESIDENTE DESEMPATAR AS VOTAÇÕES QUANDO OSTENSIVAS (RISF, art. 89, XI)



# SENADO FEDERAL

## PARECER (SF) Nº 50, DE 2025

Da COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E CIDADANIA, 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:** Senador Otto Alencar  
**RELATOR:** Senador Flávio Bolsonaro

08 de outubro de 2025



## 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.

Foram apresentadas as Emenda nº 2 – CCJ e Emenda nº 3 – CCJ 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.

**A Emenda nº 2 – CCJ, apresentada pelo Senador Alessandro Vieira ao PL 1.473/2025**, propõe nova redação aos §§ 2º, 3º-A, 3º-B, 3º-C, 4º, 5º, 6º, 7º e 8º do art. 121 do Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), com o objetivo de aprimorar o regime de internação aplicado aos adolescentes autores de atos infracionais.

**A Emenda nº 3– CCJ**, apresentada pelo Senador **Alessandro Vieira** ao **PL 1.473/2025**, propõe suprimir os arts. 106 e 108-A do substitutivo — que instituem a audiência de custódia para adolescentes — e dar nova redação aos arts. 108, 179, 183 e 184 da Lei nº 8.069/1990. A emenda restabelece a lógica do procedimento de oitiva informal já previsto no ECA, reforçando a presença do juiz e do defensor público nessa fase, a fim de garantir o controle imediato da legalidade da apreensão sem introduzir o rito da audiência de custódia. Também fixa prazo máximo de 90 dias para a internação provisória, com revisão obrigatória a cada 45 dias, e prevê que a audiência de apresentação poderá ocorrer sem o juiz quando houver Núcleo de Atendimento Integrado (NAI) e o ato for realizado em até 24 horas da apreensão. Em síntese, a proposta busca adequar o procedimento infracional às peculiaridades do sistema socioeducativo, sem importar integralmente o modelo processual penal, entendemos que a emenda é meritória e promove melhorias no texto e a acatamos parcialmente.

A proposta mantém a revisão judicial da medida a cada seis meses, estabelece prazo máximo de 5 anos para atos com violência ou grave ameaça e até 10 anos para os análogos a crimes hediondos, mas permite redução do prazo nos casos de tráfico de drogas, quando se tratar de primeira vinculação e a medida mais branda for suficiente à finalidade socioeducativa. A emenda também prevê que adolescentes que atinjam a maioridade sejam transferidos para unidades específicas, com possibilidade de regime de semiliberdade e atividades externas de escolarização e profissionalização, e determina a organização das unidades por faixas etárias (12–15, 15–18 e maiores de 18 anos). Acatamos parcialmente a referida emenda para prever que quando possível o cumprimento da medida de internação deverá ser organizado em faixas etárias, e a desinternação será precedida de autorização judicial, ouvido o Ministério Público.

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.

A alteração do art. 106 do Estatuto da Criança e do Adolescente tem por finalidade assegurar o controle judicial imediato da legalidade da apreensão do adolescente, mediante a realização obrigatória da audiência de custódia no prazo máximo de 24 horas, com a presença do Ministério Público e da defesa técnica, em conformidade com as garantias constitucionais do devido processo legal e da proteção integral. Ante a nova redação do art. 106, é necessária a alteração do caput do art. 173, bem como a revogação de seu parágrafo único, para a adequação ao novo regramento.

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, e acolhimento parcial das Emenda nº 2- CCJ e da Emenda nº 3- CCJ, nos termos da seguinte emenda substitutiva:

#### **EMENDA Nº 4 - CCJ (SUBSTITUTIVO)**

#### **PROJETO DE LEI Nº 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, poderá denegar a liberação.

§ 6º Se o juiz identificar fundado receio de conduta infracional habitual, 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, poderá denegar a liberação.

§ 7º O adolescente tem direito à identificação dos responsáveis pela sua apreensão, devendo ser informado acerca de seus direitos.” (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 A decisão deverá ser fundamentada e basear-se em indícios suficientes de autoria e materialidade, demonstrada a necessidade imperiosa da medida.

§ 2º Decretada a internação provisória, 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 somente poderá ser determinada após a realização da oitiva informal, assegurada a ampla defesa com a participação do advogado ou defensor público e a participação do Ministério Público.

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

§ 6º Quando possível, o cumprimento da medida de internação deverá ser organizado em faixas etárias, observando-se os grupos de 12 (doze) a menos de 15 (quinze) anos, de 15 (quinze) a menos de 18 (dezoito) anos, e de maiores de 18 (dezoito) anos.

§ 7º Em qualquer hipótese a desinternação será precedida de autorização judicial, ouvido o Ministério Público.

.....” (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. 173.** Em caso de flagrante de ato infracional cometido mediante violência ou grave ameaça à pessoa, a autoridade policial, sem prejuízo do disposto nos arts. 106 e 107, deverá:

.....”(NR)

.....

**“Art. 179.** Apresentado o adolescente, o representante do Ministério Público e a autoridade judicial, em até 24 (vinte e quatro) horas e à vista do auto de apreensão, boletim de ocorrência ou relatório policial, devidamente autuados pelo cartório judicial e com informação sobre os antecedentes do adolescente **nos termos do disposto no art. 106.**

§ 1º Em caso de não apresentação, o representante do Ministério Público notificará os pais ou responsável para apresentação do adolescente, podendo requisitar o concurso das polícias civil e militar.

§ 2º A oitiva contará com a presença do advogado do adolescente ou de defensor público designado.

§ 3º 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.

§ 4º 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.

§ 5º O não encaminhamento do adolescente à oitiva informal acarretará a imediata liberação do mesmo, sem prejuízo da apuração da responsabilidade da autoridade que deu causa ao descumprimento.

§ 6º Se o juiz verificar que o adolescente é reincidente ou que porta arma de fogo ou simulacro, poderá denegar a liberação.

§ 7º Se o juiz identificar fundado receio de conduta infracional habitual, 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, poderá denegar a liberação.” (NR)

.....  
**“Art. 183.** O prazo máximo e improrrogável para a conclusão do procedimento, estando o adolescente internado provisoriamente, será de noventa dias.” (NR)

.....  
**“Art.184.....**

.....  
§ 5º Na hipótese em que a audiência de apresentação seja realizada em até 24 horas da apreensão, a oitiva informal de que trata o art. 179, na indisponibilidade da presença física do magistrado poderá ser realizada de forma virtual.” (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



## Relatório de Registro de Presença

### 34ª, Extraordinária

#### Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania

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

TITULARES	SUPLENTES
EDUARDO BRAGA	1. ALESSANDRO VIEIRA <span style="color: blue;">PRESENTE</span>
RENAN CALHEIROS	2. PROFESSORA DORINHA SEABRA <span style="color: blue;">PRESENTE</span>
JADER BARBALHO	3. MARCELO CASTRO <span style="color: blue;">PRESENTE</span>
VENEZIANO VITAL DO RÊGO	4. JAYME CAMPOS <span style="color: blue;">PRESENTE</span>
SERGIO MORO	5. GIORDANO <span style="color: blue;">PRESENTE</span>
ALAN RICK	6. ZEQUINHA MARINHO <span style="color: blue;">PRESENTE</span>
SORAYA THRONICKE	7. PLÍNIO VALÉRIO <span style="color: blue;">PRESENTE</span>
ORIOVISTO GUIMARÃES	8. FERNANDO FARIAS
MARCIO BITTAR	9. EFRAIM FILHO <span style="color: blue;">PRESENTE</span>

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

TITULARES	SUPLENTES
OTTO ALENCAR	1. ANGELO CORONEL <span style="color: blue;">PRESENTE</span>
OMAR AZIZ	2. ZENAIDE MAIA <span style="color: blue;">PRESENTE</span>
ELIZIANE GAMA	3. IRAJÁ <span style="color: blue;">PRESENTE</span>
VANDERLAN CARDOSO	4. SÉRGIO PETECÃO <span style="color: blue;">PRESENTE</span>
RODRIGO PACHECO	5. MARA GABRILLI <span style="color: blue;">PRESENTE</span>
CID GOMES	6. JORGE KAJURU <span style="color: blue;">PRESENTE</span>

##### Bloco Parlamentar Vanguarda (PL, NOVO)

TITULARES	SUPLENTES
CARLOS PORTINHO	1. JORGE SEIF <span style="color: blue;">PRESENTE</span>
EDUARDO GIRÃO	2. IZALCI LUCAS <span style="color: blue;">PRESENTE</span>
MAGNO MALTA	3. EDUARDO GOMES
MARCOS ROGÉRIO	4. FLÁVIO BOLSONARO <span style="color: blue;">PRESENTE</span>
ROGERIO MARINHO	5. JAIME BAGATTOLI <span style="color: blue;">PRESENTE</span>

##### Bloco Parlamentar Pelo Brasil (PDT, PT)

TITULARES	SUPLENTES
ROGÉRIO CARVALHO	1. RANDOLFE RODRIGUES <span style="color: blue;">PRESENTE</span>
FABIANO CONTARATO	2. PAULO PAIM <span style="color: blue;">PRESENTE</span>
AUGUSTA BRITO	3. HUMBERTO COSTA
WEVERTON	4. ANA PAULA LOBATO <span style="color: blue;">PRESENTE</span>

##### Bloco Parlamentar Aliança (PP, REPUBLICANOS)

TITULARES	SUPLENTES
CIRO NOGUEIRA	1. LAÉRCIO OLIVEIRA
ESPERIDIÃO AMIN	2. DR. HIRAN <span style="color: blue;">PRESENTE</span>
MECIAS DE JESUS	3. HAMILTON MOURÃO <span style="color: blue;">PRESENTE</span>

### Não Membros Presentes



## Relatório de Registro de Presença

### Não Membros Presentes

FLÁVIO ARNS  
NELSINHO TRAD  
LUCAS BARRETO

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

NA 34<sup>ª</sup> REUNIÃO EXTRAORDINÁRIA, REALIZADA NESTA DATA, DURANTE A DISCUSSÃO DA MATÉRIA, O RELATOR ACOLHE A SUGESTÃO APRESENTADA PELO SENADOR ALESSANDRO VIEIRA.

A COMISSÃO APROVA O SUBSTITUTIVO OFERECIDO AO PL N° 1473, DE 2025, RELATADO PELO SENADOR FLÁVIO BOLSONARO, RESTANDO PREJUDICADOS O PROJETO E AS EMENDAS. VOTA CONTRÁRIO A SENADORA AUGUSTA BRITO.

O SUBSTITUTIVO SERÁ SUBMETIDO A TURNO SUPLEMENTAR, NOS TERMOS DO DISPOSTO NO ART. 282 C/C ART. 92 DO RISF.

08 de outubro de 2025

Senador Otto Alencar

Presidente da Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania

3



# 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,



aqueelas 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)**





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

4



# SENADO FEDERAL

## PROJETO DE LEI

### Nº 295, DE 2024

Altera o Código Penal para prever o processamento mediante ação penal pública incondicionada para o crime de dano em contexto de violência doméstica contra a mulher.

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



[Página da matéria](#)

## PROJETO DE LEI N° , DE 2024

Altera o Código Penal para prever o processamento mediante ação penal pública incondicionada para o crime de dano em contexto de violência doméstica contra a mulher.

O CONGRESSO NACIONAL decreta:

**Art. 1º** O art. 167 do Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 – Código Penal, passa a vigorar acrescido do seguinte parágrafo único:

“**Art. 167.** .....

*Parágrafo único.* Nos casos do *caput* do art. 163 e do inciso IV do seu parágrafo único, se procederá mediante ação pública incondicionada quando praticados em contexto de violência doméstica, observado o disposto no art. 7º, inciso IV, da Lei nº 11.340, de 7 de agosto de 2006.” (NR)

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

## JUSTIFICAÇÃO

Além da violência física, face mais conhecida dos crimes de violência doméstica, há outras formas muitas vezes invisíveis, como a violência patrimonial, que pode implicar retenção, subtração, destruição parcial ou total de objetos, instrumentos de trabalho, documentos pessoais, bens, valores e recursos econômicos em geral, incluindo aqueles destinados a satisfazer as necessidades da mulher (art. 7º, IV da Lei nº 11.340, de 2006).

Em relação à destruição parcial ou total de objetos, instrumentos de trabalho e documentos pessoais, o tipo penal correspondente é o crime de dano, previsto no art. 163 do Código Penal. Se o crime é cometido com violência à pessoa ou grave ameaça ou por motivo egoístico (como é o caso do ciúme excessivo) ou que acarrete prejuízo considerável para a mulher,



temos o crime de dano qualificado. Atualmente, a apuração do crime de dano só se procede mediante queixa (ação penal privada), salvo se houver emprego de violência ou grave ameaça, substância inflamável ou explosiva, quando a ação passa a ser pública incondicionada.

Nossa proposta é que, no caso da violência tipicamente patrimonial contra a mulher (art. 163, *caput* e inciso IV do parágrafo), o processamento também se dê mediante ação pública, com vistas a melhor proteger os interesses das vítimas.

É a proposta, para a qual solicitamos o apoio dos nobres Pares para que este projeto seja aprovado.

Sala das Sessões,

Senador ZEQUINHA MARINHO



ti2024-00195

Assinado eletronicamente por Sen. Zequinha Marinho

Para verificar as assinaturas, acesse <https://legis.senado.gov.br/autenticadoc-legis/7670943267>

## 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>
  - art167
- Lei nº 11.340, de 7 de Agosto de 2006 - Lei Maria da Penha - 11340/06  
<https://normas.leg.br/?urn=urn:lex:br:federal:lei:2006;11340>
  - art7\_cpt\_inc4



SENADO FEDERAL  
Gabinete da Senadora **SORAYA THRONICKE**  
**PARECER N° , DE 2025**

Da COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E CIDADANIA, em decisão terminativa, sobre o Projeto de Lei nº 295, de 2024, do Senador Zequinha Marinho, que *altera o Código Penal para prever o processamento mediante ação penal pública incondicionada para o crime de dano em contexto de violência doméstica contra a mulher.*

Relatora: Senadora **SORAYA THRONICKE**

## **I – RELATÓRIO**

Vem a esta Comissão para exame, com base no art. 101, I e II, do Regimento Interno do Senado Federal, o Projeto de Lei nº 295, de 2024, de autoria do Senador Zequinha Marinho, que altera o Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 (Código Penal), para prever o processamento mediante ação penal pública incondicionada para o crime de dano em contexto de violência doméstica contra a mulher.

O art. 1º do PL acrescenta um parágrafo único ao art. 167 do Código Penal, com a seguinte redação:

Art. 167. ....

Parágrafo único. Nos casos do *caput* do art. 163 e do inciso IV do seu parágrafo único, se procederá mediante ação pública incondicionada quando praticados em contexto de violência doméstica, observado o disposto no art. 7º, inciso IV, da Lei no 11.340, de 7 de agosto de 2006.

O *caput* do art. 163 trata do crime de dano simples, assim tipificado:

### **Dano**

**Art. 163.** Destruir, inutilizar ou deteriorar coisa alheia:  
Pena - detenção, de um a seis meses, ou multa.

Já o inciso IV do parágrafo único do art. 163 trata do crime de dano qualificado “por motivo egoístico ou com prejuízo considerável para a vítima”, punido com pena de detenção, de seis meses a três anos, e multa.

Se aprovado o PL, nos casos em que esses crimes forem cometidos em contexto de violência doméstica, proceder-se-á mediante ação pública incondicionada.

A matéria foi encaminhada a esta Comissão, em decisão terminativa, nos termos do art. 91, I, do Regimento Interno. Não foram recebidas emendas até o momento.

## **II – ANÁLISE**

Quanto à constitucionalidade formal da proposta, frise-se que a matéria envolve direito penal, de competência federal (CF, art. 22, I).

Sob o aspecto da constitucionalidade material, o PL promove modificação legislativa legítima, ao fortalecer a persecução penal em casos de dano patrimonial contra a mulher em contexto de violência doméstica.

De outra parte, não há vícios de juridicidade. A proposta inova o ordenamento jurídico, já que promove alteração relevante no Código Penal. O PL se mostra também efetivo, pois tende a produzir consequências práticas importantes, ao reduzir o risco de impunidade desses crimes. A espécie normativa é adequada, na medida em que o tema deve ser tratado por lei ordinária. A norma é dotada de generalidade e está adequada 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.

Em relação ao seu mérito, a proposta legislativa é adequada, proporcional e digna de aprovação.

Consoante se lê da justificação do PL, mulheres, muitas vezes, são vítimas não apenas de violência física, mas também de violência patrimonial, entendida como qualquer conduta que configure retenção, subtração, destruição parcial ou total de seus objetos, instrumentos de trabalho, documentos pessoais, bens, valores e direitos ou recursos econômicos, incluindo os destinados a satisfazer suas necessidades (art. 7º, IV, da Lei nº 11.340, de 2006).

Note-se que, atualmente, o processamento do crime de dano é de ação penal pública incondicionada somente se cometido: (a) com violência à pessoa ou grave ameaça; (b) com emprego de substância inflamável ou explosiva, se o fato não constitui crime mais grave; e (c) contra o patrimônio da União, de Estado, do Distrito Federal, de Município ou de autarquia, fundação pública, empresa pública, sociedade de economia mista ou empresa concessionária de serviços públicos (CP, art. 167).

Trata-se de situações justificadas pela existência de (a) violência ou grave ameaça, (b) risco à integridade física e à vida das pessoas e (c) prejuízo ao patrimônio público.

Nos casos de dano simples ou qualificado “por motivo egoístico ou com prejuízo considerável para a vítima”, o único bem jurídico lesionado é o patrimônio. Por se tratar de bem jurídico de que a vítima pode dispor, em regra, é recomendável que a ação penal seja de natureza privada. Em outros termos, a vítima pode simplesmente optar por não levar adiante a persecução penal, até porque ela poderia abrir mão mesmo de seu patrimônio.

Contudo, deve-se ter em conta a gravidade específica da violência patrimonial contra mulheres.

Nem sempre as mulheres vítimas de violência patrimonial conseguem identificar claramente que um crime de dano representa uma violência patrimonial no instante em que é cometido. Não raro, as vítimas já se encontram fragilizadas por outras formas de violência, como a psicológica e a moral, o que as faz relevar a questão patrimonial.

Ressalte-se que a violência contra a mulher sempre tem como objetivo o controle da sua vida. E uma das formas mais efetivas de controle é manter a companheira financeiramente dependente de seu abusador, pois assim ela não terá condições de abandoná-lo.

Ademais, o dano pode estar envolvido em um contexto de ciúme excessivo. Pense-se, por exemplo, no dano produzido ao telefone celular, ao computador ou às roupas da vítima.

Note-se que, desde o advento da Lei nº 14.994, de 9 de outubro de 2024, até mesmo o crime de ameaça contra mulher, no contexto de violência doméstica, é de ação penal pública incondicionada (CP, art. 147, § 2º). É razoável, portanto, estender esse mesmo regime ao crime de dano cometido no contexto de violência doméstica. Não raramente a vítima de violência doméstica se sente intimidada em oferecer a queixa à justiça criminal, de modo que é mais apropriado que, nestes casos, seja do Ministério Público a iniciativa da ação penal.

Para que o Estado se desincumba de seu ônus de reprimir de forma efetiva a violência contra a mulher, é preciso que se valha de todo o arsenal legislativo à sua disposição, para dissuadir criminosos dispostos a cometer esses crimes odiosos. É esse o sentido do PL.

### III – VOTO

Em razão de todo o exposto, somos pela **aprovação** integral do PL nº 295, de 2024.

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relatora

5



# SENADO FEDERAL

## PROJETO DE LEI

### Nº 896, DE 2023

Altera a Lei nº 7.716, de 5 de janeiro de 1989, para incluir os crimes praticados em razão de misoginia.

**AUTORIA:** Senadora Ana Paula Lobato (PSB/MA)



[Página da matéria](#)



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

**PROJETO DE LEI N° , DE 2023**

SF/23374.45159-33

Altera a Lei nº 7.716, de 5 de janeiro de 1989, para incluir os crimes praticados em razão de misoginia.

O CONGRESSO NACIONAL decreta:

**Art. 1º** Os arts. 1º, 2º-A e 20 da Lei nº 7.716, de 5 de janeiro de 1989, passam a vigorar com a seguinte redação:

“**Art. 1º** Serão punidos, na forma desta Lei, os crimes resultantes de discriminação ou preconceito de raça, cor, etnia, religião ou procedência nacional ou praticados em razão de misoginia.” (NR)

“**Art. 2º-A** Injuriar alguém, ofendendo-lhe a dignidade ou o decoro, em razão de raça, cor, etnia ou procedência nacional, ou por misoginia:

.....” (NR)

“**Art. 20.** Praticar, induzir ou incitar discriminação ou preconceito de raça, cor, etnia, religião ou procedência nacional, ou a misoginia:

.....” (NR)

**Art. 2º** A ementa da Lei nº 7.716, de 5 de janeiro de 1989, passa viger com a seguinte redação:

“Define os crimes resultantes de preconceito de raça, cor, etnia, religião ou procedência nacional, ou praticados em razão de misoginia.” (NR)



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

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

**JUSTIFICAÇÃO**

Misoginia é o sentimento de ódio, repulsa ou aversão às mulheres. É uma forma é uma forma extrema e repugnante de machismo, que deprecia as mulheres e tudo que é considerado feminino, podendo manifestar-se de diversos modos.

A legislação penal já dispõe de diversas normas penais incriminadoras que protegem as mulheres, como as disposições contidas na Lei nº 11.340, de 2006 (Lei Maria da Penha) e o art. 121, § 2º, VI, do Código Penal, que define o feminicídio como crime qualificado.

Ocorre que, não há uma resposta penal específica, mais severa, para a injúria praticada em razão de misoginia, crime cada vez mais frequente. Da mesma forma, o ordenamento não pune a disseminação de discursos misóginos, que contribuem para o aumento das violências físicas praticadas contra as mulheres.

Diante desse quadro, vislumbramos a necessidade e a oportunidade de alterar a Lei nº 7.716, de 1989, para nela contemplar os crimes praticados em razão de misoginia.

Cabe registrar que essa lei, originariamente editada para punir crimes de racismo, teve seu escopo ampliado pela superveniente Lei 9.459, de 1997, para incluir os crimes de preconceito em razão de etnia, religião ou procedência nacional. Desta feita, o que propomos é ampliar o objeto da Lei nº 7.716, de 1989, para contemplar os crimes praticados em razão de misoginia, especialmente a injúria (art. 2º-A) e a incitação à misoginia (art. 20), que passaram a ter reprimendas específicas mais severas.

Por essas razões, pedimos aos ilustres Parlamentares que votem pela aprovação deste projeto de lei.

SF/23374.45159-33



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

Sala das Sessões,

Senadora **ANA PAULA LOBATO**

|||||  
SF/23374.45159-33

## LEGISLAÇÃO CITADA

- Lei nº 7.716, de 5 de Janeiro de 1989 - Lei Caó - 7716/89

<https://normas.leg.br/?urn=urn:lex:br:federal:lei:1989;7716>

- art1
- art2-1
- art20

- Lei nº 9.459, de 13 de Maio de 1997 - LEI-9459-1997-05-13 - 9459/97

<https://normas.leg.br/?urn=urn:lex:br:federal:lei:1997;9459>

- Lei nº 11.340, de 7 de Agosto de 2006 - Lei Maria da Penha - 11340/06

<https://normas.leg.br/?urn=urn:lex:br:federal:lei:2006;11340>



# SENADO FEDERAL

## PARECER (SF) Nº 38, DE 2024

Da COMISSÃO DE DIREITOS HUMANOS E LEGISLAÇÃO PARTICIPATIVA, sobre o Projeto de Lei nº 896, de 2023, da Senadora Ana Paula Lobato, que Altera a Lei nº 7.716, de 5 de janeiro de 1989, para incluir os crimes praticados em razão de misoginia, e sobre o Projeto de Lei nº 985, de 2023, do Senador Mecias de Jesus, que Altera a Lei nº 7.716, de 5 de janeiro de 1989, para incluir os crimes praticados em razão de misoginia.

**PRESIDENTE:** Senador Paulo Paim  
**RELATOR:** Senadora Jussara Lima

08 de maio de 2024

## PARECER N° , DE 2024

Da COMISSÃO DE DIREITOS HUMANOS E LEGISLAÇÃO PARTICIPATIVA, sobre o Projeto de Lei nº 896, de 2023, da Senadora Ana Paula Lobato, que *altera a Lei nº 7.716, de 5 de janeiro de 1989, para incluir os crimes praticados em razão de misoginia, e o Projeto de Lei nº 985, de 2023, do Senador Mecias de Jesus, que altera a Lei nº 7.716, de 5 de janeiro de 1989, para incluir os crimes praticados em razão de misoginia.*

Relatora: Senadora **JUSSARA LIMA**

### I – RELATÓRIO

Vem ao exame da Comissão de Direitos Humanos e Legislação Participativa (CDH) o Projeto de Lei (PL) nº 896, de 2023, da Senadora Ana Paula Lobato, que altera a Lei nº 7.716, de 5 de janeiro de 1989, para tipificar criminalmente a misoginia. A matéria tramita em conjunto com o PL nº 985, de 2023, do Senador Mecias de Jesus, cuja finalidade é correlata.

O PL nº 896, de 2023, apresenta-se em três artigos. O art. 1º altera os arts. 1º, 2º-A e 20 da Lei nº 7.716, de 1989, para incluir a misoginia no rol dos crimes tipificados na norma, a saber: aqueles resultantes de discriminação ou preconceito de raça, cor, etnia, religião ou procedência nacional. O art. 2º altera a ementa da lei para informar a inclusão referida. E, por fim, o art. 3º determina que a lei resultante da eventual aprovação da matéria entrará em vigor na data da sua publicação.

Na justificação da matéria, a autora defende a adoção de uma resposta penal específica, mais severa, para a injúria praticada em razão da misoginia, definida como o sentimento de ódio, repulsa ou aversão às mulheres.

O PL nº 985, de 2023, também se apresenta em três artigos. O art. 1º altera os arts. 1º, 2º-A, 20 e 20-A da Lei nº 7.716, de 1989, com a idêntica finalidade de incluir a misoginia no rol de crimes já previstos na norma.

Entretanto, o PL acrescenta ao art. 1º da mencionada lei a definição de misoginia, introduzindo um parágrafo único no dispositivo. Segundo o texto, “Considera-se misoginia o ódio, desprezo ou preconceito em relação a mulheres ou meninas”.

E, ainda, altera o art. 20-A da norma para aumentar as penas vigentes: de um terço até a metade da pena, quando os crimes forem cometidos em contexto ou com intuito de descontração, diversão ou recreação, como já está na lei, ou quando a vítima for menor de idade, idosa, gestante ou pessoa com deficiência, situação que acrescenta ao dispositivo.

O art. 3º, por fim, estabelece que a lei resultante da aprovação da matéria entra em vigor na data da sua publicação.

O autor argumenta na justificação que a legislação brasileira precisa estar mais alinhada com as normas internacionais, reconhecendo que a misoginia é uma questão que fragiliza os direitos humanos das mulheres, e deve ser coibida.

No dia 6 de abril, a Presidência do Senado determinou a tramitação conjunta das duas matérias por tratarem de tema correlato, a teor do art. 48, § 1º, do Regimento Interno do Senado Federal (RISF). Na sequência, despachou as proposições para o exame da CDH, e, posteriormente, para decisão terminativa da Comissão de Constituição e Justiça.

Não foram apresentadas emendas às proposições.

## II – ANÁLISE

Verifica-se a regimentalidade do exame das matérias pela CDH, nos termos estabelecidos no art. 102-E do Regimento Interno do Senado Federal, que dispõe sobre a competência deste Colegiado para opinar sobre matérias concernentes aos direitos humanos e à proteção das mulheres.

É triste e forçoso reconhecer que a história do Brasil é fortemente marcada por características como o patriarcado, o sexismº e a misoginia. São

crenças, tradições e condutas cotidianas enraizadas em nossa cultura que, ao longo dos anos, levaram à naturalização do menoscabo do feminino, prática que rotineiramente escala para a bestial violência contra a mulher.

Entendemos que a misoginia chancela a violência – física, psíquica, moral, patrimonial – contra a mulher, atentando contra sua dignidade. Afronta, também, o direito à igualdade e à diversidade, reforçando a ideia de que as mulheres seriam cidadãs de segunda classe.

Dessa forma, além de ferir a consciência humanitária, a misoginia é incompatível com o pluralismo democrático, com direitos personalíssimos que cabem à pessoa exercer e a ninguém mais constranger, de modo que merece represália social e estatal, devendo ser condenada juridicamente.

Não por acaso, já em seu preâmbulo, a Constituição da República faz da tolerância uma de suas marcas definidoras, visto que ancora o Estado Democrático de Direito “nos valores supremos de uma sociedade fraterna, pluralista e sem preconceitos”. Também, ao enunciar os Princípios Fundamentais (art. 1º), ela indica entre os fundamentos da República Federativa do Brasil a dignidade da pessoa humana e o pluralismo político (incisos III e V).

Ademais, assenta, entre os objetivos fundamentais do País, a promoção do bem de todos, “sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação” (art. 3º, inciso IV). Por fim, proclama a igualdade de todos perante a lei (art. 5º, *caput*); declara invioláveis a intimidade, a vida privada e a honra das pessoas (inciso X); e prevê que a lei punirá qualquer forma de discriminação atentatória aos direitos e liberdades fundamentais (inciso XLI).

As duas proposições ora em análise buscam concretizar essas garantias constitucionais à luz da mínima intervenção legal aliada à máxima proteção de direitos.

Criminalizar a misoginia, ao lado dos outros crimes de ódio já previstos na legislação, é realizar modificação legislativa que reforça o entendimento de que a vida humana com dignidade pressupõe respeito e de que o combate à discriminação deve assumir destaque em um sistema jurídico referenciado nos direitos humanos e nas liberdades públicas.

Em razão da pertinência com a matéria em análise, destacamos os dados coletados no relatório *Violência contra Mulheres em 2021* para o *Anuário Brasileiro de Segurança Pública*, de 2022, realizado pelo Fórum Brasileiro de Segurança Pública, os quais evidenciam os reflexos da misoginia na sociedade brasileira:

- Uma menina ou mulher é estuprada a cada dez minutos no Brasil;**
- Três mulheres são vítimas de feminicídio a cada dia;**
- Uma travesti ou mulher trans é assassinada a cada dois dias;**
- Vinte e seis mulheres sofrem agressão física por hora;**
- 97% das mulheres brasileiras já foram vítimas de assédio em meios de transporte.**

A prática misógina também inclui o desrespeito às vítimas. Frequentemente, as mulheres submetidas à violência – em especial aquelas que sofreram violência sexual – são humilhadas e revitimizadas nas instituições e por autoridades que deveriam oferecer acolhimento, amparo e tratamento digno. Muitas vezes, nem o choro delas é respeitado. Submetida à violência e à posterior culpabilização, a mulher é silenciada e, assim, os crimes decorrentes da misoginia continuam a ser invisibilizados e a hierarquização dos sexos é perpetrada.

Diante disso, é fundamental e urgente “desnaturalizar” a violência contra a mulher, ampliando-se, por todos os meios possíveis, a consciência acerca do direito das mulheres de ocupar todos os espaços de poder, tanto no setor público quanto nas entidades privadas. Não cabe, em pleno século XXI, que parte da sociedade ainda considere as práticas misóginas aceitáveis e justificáveis.

Reconhecemos que não bastam as leis para transformar os costumes e a cultura. A existência de ações de conscientização, estruturas de apoio e políticas públicas em áreas como segurança pública, assistência social e saúde é indispensável para que se concretize o que é legislado.

No entanto, permanece a importância (e a nossa responsabilidade) de criminalizar a discriminação fundada na misoginia, especialmente neste momento de enorme ascensão das redes sociais enquanto *locus* de socialização.

Perfis que defendem a inferiorização das mulheres proliferam nas redes, alcançando centenas de milhares de seguidores.

No que tange ao aspecto formal, julgamos por bem aproveitar as ideias das duas proposições, **reunindo-as no texto do PL nº 896, de 2023**, ao qual apresentamos emenda para: 1) mudar o *locus* da norma penal referente à injúria para o art. 140 do Código Penal, o que, em nossa visão, promove sistematização mais adequada ao bem jurídico protegido; 2) substituição do termo “misoginia” por “utilização de elementos de ódio ou aversão ao gênero feminino ou ao feminino”, alteração que trará maior detalhamento ao tipo penal e extirpará eventuais dúvidas quanto à aplicabilidade do tipo penal a discursos de ódio contra todas as acepções do feminino, inclusive no que se refere ao público LGBTQIA+. A proteção de mulheres trans e travestis contra a misoginia, além de consistente com a jurisprudência nacional a respeito da prevenção da violência contra mulheres, é importante para combater o preconceito estrutural que assola essa parcela da população.

Entretanto, não acolhemos a elevação do escopo do agravamento penal prevista no PL nº 985, de 2023, na alteração que faz ao art. 20-A da Lei nº 7.716, de 1989, por considerarmos que os públicos ali referidos – menores de idade, idosas e pessoas com deficiência – já contam com legislação protetiva específica, que lhes assegura o direito a uma vida sem discriminação, conforme se depreende das garantias elencadas no Estatuto da Criança e do Adolescente (Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990), no Estatuto da Pessoa Idosa (Lei nº 10.741, de 1º de outubro de 2003) e no Estatuto da Pessoa com Deficiência (Lei nº 13.146, de 6 de julho de 2015).

### **III – VOTO**

Pelo exposto, o voto é pela **aprovação** do Projeto de Lei nº 896, de 2023, e pela prejudicialidade do Projeto de Lei nº 985, de 2023, na forma da seguinte emenda:

#### **EMENDA Nº 1 - CDH (SUBSTITUTIVO)**

#### **PROJETO DE LEI Nº 896, DE 2023**

Altera o Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 (Código Penal), para incluir os crimes praticados em razão de misoginia.

O CONGRESSO NACIONAL decreta:

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

“**Art. 140.** .....

.....  
§ 4º Se a injúria for realizada com a utilização de elementos de ódio ou aversão ao gênero feminino ou ao feminino:

Pena – reclusão, de 2 (dois) a 5 (cinco) anos, e multa.

§5º Se o crime previsto no §4º deste artigo for praticado no contexto ou com intuito de descontração, diversão, chacota ou ridicularização, ainda que contra vítima indeterminada, aumenta-se a pena de um a dois terços.

§6º O juiz poderá aplicar, de imediato, ao autor do crime previsto no §4º deste artigo, as seguintes medidas cautelares de urgência, isolada ou cumulativamente, quando cabível:

I – comparecimento do agressor a programas de recuperação e reeducação;

II – acompanhamento psicossocial do agressor, por meio de atendimento individual e/ou em grupo de apoio.” (NR)

“**Art. 145.** Nos crimes previstos neste Capítulo somente se procede mediante queixa, salvo na hipótese do crime previsto no art. 140, §4º, ou quando, no caso do art. 140, § 2º, da violência resulta lesão corporal.” (NR)

“**Art. 286.** .....

§ 1º .....

§ 2º Se a incitação for relacionada à prática dos crimes previstos no art. 121, §2º, inciso VI, no art. 129, §13º, no art. 147-B ou no Art. 140, §4º, deste Código:

Pena – reclusão, de 1 (um) a 4 (quatro) anos, e multa.

§3º O juiz poderá aplicar, de imediato, ao autor do crime previsto no §2º deste artigo, as seguintes medidas cautelares de urgência, isolada ou cumulativamente, quando cabível:

I – comparecimento do agressor a programas de recuperação e reeducação;

II – acompanhamento psicossocial do agressor, por meio de atendimento individual e/ou em grupo de apoio” (NR)

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

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relatora

**Relatório de Registro de Presença****18ª, Extraordinária****Comissão de Direitos Humanos e Legislação Participativa**

<b>Bloco Parlamentar Democracia (MDB, UNIÃO)</b>		
<b>TITULARES</b>		<b>SUPLENTES</b>
RANDOLFE RODRIGUES		1. SORAYA THRONICKE <span style="color: blue;">PRESENTE</span>
PROFESSORA DORINHA SEABRA	<span style="color: blue;">PRESENTE</span>	2. MARCIO BITTAR
RENAN CALHEIROS		3. GIORDANO
IVETE DA SILVEIRA	<span style="color: blue;">PRESENTE</span>	4. WEVERTON
ZEQUINHA MARINHO		5. ALESSANDRO VIEIRA <span style="color: blue;">PRESENTE</span>
LEILA BARROS	<span style="color: blue;">PRESENTE</span>	6. VAGO
IZALCI LUCAS	<span style="color: blue;">PRESENTE</span>	7. VAGO

<b>Bloco Parlamentar da Resistência Democrática (PSB, PT, PSD)</b>		
<b>TITULARES</b>		<b>SUPLENTES</b>
MARA GABRILLI		1. OTTO ALENCAR
ZENAIDE MAIA	<span style="color: blue;">PRESENTE</span>	2. LUCAS BARRETO <span style="color: blue;">PRESENTE</span>
JUSSARA LIMA	<span style="color: blue;">PRESENTE</span>	3. MARGARETH BUZETTI <span style="color: blue;">PRESENTE</span>
JANAÍNA FARIAS	<span style="color: blue;">PRESENTE</span>	4. NELSINHO TRAD <span style="color: blue;">PRESENTE</span>
PAULO PAIM	<span style="color: blue;">PRESENTE</span>	5. VAGO
HUMBERTO COSTA	<span style="color: blue;">PRESENTE</span>	6. FABIANO CONTARATO <span style="color: blue;">PRESENTE</span>
FLÁVIO ARNS	<span style="color: blue;">PRESENTE</span>	7. ANA PAULA LOBATO <span style="color: blue;">PRESENTE</span>

<b>Bloco Parlamentar Vanguarda (PL, NOVO)</b>		
<b>TITULARES</b>		<b>SUPLENTES</b>
MAGNO MALTA		1. EDUARDO GOMES
ROMÁRIO	<span style="color: blue;">PRESENTE</span>	2. VAGO
EDUARDO GIRÃO		3. VAGO

<b>Bloco Parlamentar Aliança (PP, REPUBLICANOS)</b>		
<b>TITULARES</b>		<b>SUPLENTES</b>
DR. HIRAN		1. LAÉRCIO OLIVEIRA <span style="color: blue;">PRESENTE</span>
DAMARES ALVES	<span style="color: blue;">PRESENTE</span>	2. CLEITINHO

**Não Membros Presentes**

ANGELO CORONEL  
ELIZIANE GAMA  
CHICO RODRIGUES  
BETO FARO

**DECISÃO DA COMISSÃO**  
**(PL 896/2023)**

NA 18<sup>a</sup> REUNIÃO, EXTRAORDINÁRIA, A COMISSÃO APROVA O RELATÓRIO, QUE PASSA A CONSTITUIR O PARECER DA CDH FAVORÁVEL AO PL 896/2023, NA FORMA DA EMENDA Nº 1-CDH (SUBSTITUTIVO), E PELA PREJUDICIALIDADE DO PL 985/2023.

08 de maio de 2024

Senador PAULO PAIM

Presidente da Comissão de Direitos Humanos e Legislação Participativa



SENADO FEDERAL  
Gabinete da Senadora **SORAYA THRONICKE**  
**PARECER N° , DE 2025**

Da COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E CIDADANIA, em decisão terminativa, sobre o Projeto de Lei nº 896, de 2023, da Senadora Ana Paula Lobato, e o Projeto de Lei nº 985, de 2023, do Senador Mecias de Jesus, ambos com o objetivo de alterar a Lei nº 7.716, de 5 de janeiro de 1989, para incluir os crimes praticados em razão de misoginia.".

Relatora: Senadora **SORAYA THRONICKE**

## **I – RELATÓRIO**

Vem ao exame da Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ), em tramitação conjunta, o Projeto de Lei (PL) nº 896, de 2023, da Senadora Ana Paula Lobato, e o PL nº 985, de 2023, do Senador Mecias de Jesus, os quais visam à alteração da Lei nº 7.716, de 5 de janeiro de 1989, que define os crimes resultantes de preconceito de raça ou de cor (Lei da Criminalização do Racismo ou Lei Caó), para tipificar criminalmente a misoginia.

O PL nº 896, de 2023, altera a ementa, o art. 1º, o art. 2º-A e o art. 20 da Lei nº 7.716, de 1989, para incluir entre os crimes de discriminação ou preconceito a injúria por misoginia (art. 2º-A) e o racismo por misoginia (art. 20).

Já o Projeto de Lei (PL) nº 985, de 2023, também altera os mesmos dispositivos legais da Lei nº 7.716, de 1989, com duas distinções: a) no art. 1º, *parágrafo único*, opta por definir misoginia como “*o ódio, desprezo ou preconceito em relação a mulheres ou meninas.*”; e b) cria um art. 20-A para prever que os crimes previstos na citada Lei terão as penas aumentadas de 1/3 (um terço) até a metade, quando ocorrerem em contexto ou com intuito de descontração, diversão ou recreação, ou quando a vítima for menor de idade, idosa, gestante ou pessoa com deficiência.

Na Comissão de Direitos Humanos e Legislação Participativa (CDH), o Projeto de Lei nº 896, de 2023, foi aprovado na forma de Substitutivo, e o Projeto de Lei nº 985, de 2023, foi declarado prejudicado. A Emenda nº 1 – CDH decidiu retirar a discussão do âmbito da Lei do Racismo e modificar dispositivos legais do Código Penal relacionados aos crimes contra a honra e ao de incitação ao crime, nos seguintes termos:

- a)** No art. 140 cria um § 4º para dispor que, se a injúria for realizada com a utilização de elementos de ódio ou aversão ao gênero feminino ou ao feminino, a pena será de reclusão, de 2 (dois) a 5 (cinco) anos, e multa; pena idêntica à do delito do art. 2º-A da Lei de Racismo (injúria racial);
- b)** No mesmo art. 140, §5º, prevê que, se o crime previsto no §4º for praticado no contexto ou com intuito de descontração, diversão, chacota ou ridicularização, ainda que contra vítima indeterminada, aumenta-se a pena de um a dois terços;
- c)** Ainda no art. 140, §6º, passa a estabelecer que o juiz poderá aplicar, de imediato, ao autor do crime previsto no §4º medidas cautelares de urgência que ali enumera;
- d)** Altera o art. 145, para prever que o novo crime do art. 140, § 4º, processa-se por ação penal pública;
- e)** Altera o tipo penal de incitação ao crime para determinar, no § 2º do art. 286, que se a incitação for relacionada à prática dos crimes previstos no art. 121, §2º, inciso VI, no art. 129, §13, no art. 147-B ou no art. 140, §4º, deste Código, a pena é de reclusão, de 1 (um) a 4 (quatro) anos, e multa;

- f) Cria o § 3º do art. 286 para prever que o juiz poderá aplicar, de imediato, ao autor do crime previsto no §2º medidas cautelares de urgência que ali enumera.

Em seu parecer na CDH, a Senadora Jussara Lima assim justificou sua emenda substitutiva:

No que tange ao aspecto formal, julgamos por bem aproveitar as ideias das duas proposições, reunindo-as no texto do PL nº 896, de 2023, ao qual apresentamos emenda para: 1) mudar o locus da norma penal referente à injúria para o art. 140 do Código Penal, o que, em nossa visão, promove sistematização mais adequada ao bem jurídico protegido; 2) substituição do termo “misoginia” por “utilização de elementos de ódio ou aversão ao gênero feminino ou ao feminino”, alteração que trará maior detalhamento ao tipo penal e extirpará eventuais dúvidas quanto à aplicabilidade do tipo penal a discursos de ódio contra todas as acepções do feminino, inclusive no que se refere ao público LGBTQIA+. A proteção de mulheres trans e travestis contra a misoginia, além de consistente com a jurisprudência nacional a respeito da prevenção da violência contra mulheres, é importante para combater o preconceito estrutural que assola essa parcela da população.

Entretanto, não acolhemos a elevação do escopo do agravamento penal prevista no PL nº 985, de 2023, na alteração que faz ao art. 20-A da Lei nº 7.716, de 1989, por considerarmos que os públicos ali referidos – menores de idade, idosas e pessoas com deficiência – já contam com legislação protetiva específica, que lhes assegura o direito a uma vida sem discriminação, conforme se depreende das garantias elencadas no Estatuto da Criança e do Adolescente (Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990), no Estatuto da Pessoa Idosa (Lei nº 10.741, de 1º de outubro de 2003) e no Estatuto da Pessoa com Deficiência (Lei nº 13.146, de 6 de julho de 2015).

Não foram oferecidas emendas nesta Comissão.

## II – ANÁLISE

Preliminarmente, registramos que a matéria sob exame não apresenta vícios de constitucionalidade formal, uma vez que o direito penal está compreendido no campo da competência legislativa privativa da União, consoante dispõe o art. 22, I, da Constituição Federal. Ademais, não se trata de matéria submetida à iniciativa privativa do Presidente da República, nos termos do § 1º do art. 61, da Carta Magna.

No mérito, a proposição, ainda que polêmica, mostra-se relevante e indispensável, particularmente pela adequada compreensão de seu objeto.

É sabido que a Lei nº 7.716, de 1989, foi destinada, originalmente, a definir e punir os crimes resultantes de preconceito de raça ou de cor. À época, a necessidade de uma lei contra o racismo justificou-se pelo reconhecimento de que o povo negro ainda enfrentava graves dificuldades de integração social em razão da discriminação, o que se evidenciava na dificuldade de acesso desses indivíduos à vida econômica e política do País.

Alguns anos depois, em 15 de maio de 1997, o legislador estendeu a proteção da lei para abranger o preconceito e a discriminação também em razão de etnia, religião ou procedência nacional. Compreendeu-se, então, que a Lei nº 7.716, de 1989, deveria alcançar condutas odiosas relacionadas à não aceitação da profissão de fé alheia e à origem nacional do indivíduo.

Mais recentemente, em junho de 2019, o Supremo Tribunal Federal, julgando a ADO nº 26/DF, Rel. Min. Celso de Mello, interpretou que o escopo da legislação incluía a prática dos crimes resultantes de homofobia e transfobia (STF. Plenário. ADO 26/DF, Rel. Min. Celso de Mello; MI 4733/DF, Rel. Min. Edson Fachin, julgados em 13/6/2019 - Info 944).

De fato, entende-se que o preconceito previsto na Lei nº 7.716, de 1989, seria o pensamento exteriorizado no sentido de que certas pessoas ou grupos sociais são inferiores, nocivos e sujeitos à exclusão ou aversão. Nesse sentido, e observada a evolução histórica da Lei nº 7.716, de 1989, não nos parece existir uma delimitação teórica e apriorística de o que deva estar no âmbito de sua proteção, de quais grupamentos sociais devam ou não ser protegidos por crimes decorrentes de preconceito ou discriminação.

O conceito de racismo projeta-se para além de aspectos estritamente biológicos, pois resulta de uma construção de índole histórico-cultural motivada pelo objetivo de justificar a desigualdade e destinada ao controle ideológico, à dominação política, à subjugação social e à negação da alteridade, da dignidade e da humanidade daqueles que, por integrarem grupo vulnerável, e por não pertencerem à posição de hegemonia em uma dada estrutura social, são considerados estranhos, marginais e diferentes, consequência de inferiorização e da estigmatização.

Nesse sentido, cremos que atende unicamente a um desejo de política criminal compreender quais grupos vulneráveis e não hegemônicos (não em uma compreensão numérica, mas de controle do poder) de uma sociedade devam ou não estar protegidos pela Lei nº 7.716, de 1989.

As mulheres, inclusive aquelas que se autodeclaram feministas, estão contempladas no conceito de preconceito e discriminação estabelecido pela Lei nº 7.716/89, o que fundamenta a criminalização da misoginia. Essa tipificação é particularmente relevante em um cenário histórico de emergência de grupos que buscam afirmar a supremacia biológica, física e intelectual dos homens sobre as mulheres.

Com efeito, a ascensão das redes sociais, que se tornaram importantes ambientais de socialização e interação e onde a fiscalização do discurso nem sempre é eficaz, potencializa esses movimentos que professam ódio e aversão às mulheres. Observa-se, à guisa de ilustração, que perfis que defendem a inferioridade inata e a natureza vil das mulheres acumulam centenas de milhares de seguidores nessas plataformas digitais.

Veja-se que a misoginia define a base psicológica dos comportamentos masculinos nocivos em relação às mulheres. Oriunda da união entre os termos gregos “míseo” e “gyné”, os significados são respectivamente ódio e mulheres. Não se trata meramente de comportamentos machistas, internalizados em hábitos sociais, mas da conduta de discriminação ou manifestação de ódio ou aversão. Veja-se, portanto, que, para ser criminalizada pelo direito penal, essa aversão patológica pelo feminino deve ser exteriorizada por ações ou falas, ou dito de forma generalizada, por condutas.

O desprezo pelas mulheres e a sua inferiorização diante do homem são marcas da violência contra as mulheres. O Atlas da Violência do Ipea – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – estimou que ocorram 822 mil casos de estupro no Brasil por ano. Desse total, mais de 80% das vítimas são mulheres.

Nesse contexto, há, de fato, utilidade de a misoginia ser encaixada como crime de preconceito – ação ou omissão consistente em discriminar alguém por ser mulher, a exemplo de negar emprego; proibir a entrada em estabelecimento; recusar-se a servir em um restaurante – ou em crime contra a honra – injuriar alguém unicamente por ser mulher.

Nesse sentido, não se vê como manifestação do direito penal máximo ou punitivismo excessivo prever, na Lei nº 7.716, de 1989, a punição de crimes resultantes de discriminação ou preconceito em razão de misoginia, máxime em razão desse recente movimento conservador e de retorno ao obscurantismo verificado no mundo ocidental, na última década. A função simbólica do direito penal existe e produz efeitos. Assim, referida Lei também poderia abrigar a injúria misógina, tal qual abriga a injúria realizada contra alguém em razão de raça, cor, etnia ou procedência nacional.

É certo, todavia, que poderá haver excessos se momentos jocosos e brincadeiras ainda toleradas socialmente forem considerados crimes de misoginia pelo aplicador da lei penal. Todavia, desvios em relação ao princípio da proporcionalidade e da razoabilidade podem ocorrer em qualquer criminalização secundária, quando a estrutura do sistema penal se excede, atingindo bens jurídicos não protegidos pela norma incriminadora.

Por essa razão, nos parece razoável o fato de o Projeto de Lei nº 985, de 2023, ter conceituado legalmente o que é misoginia no novo art. 1º, parágrafo único, da Lei nº 7.716, de 1989, como “*o ódio, desprezo ou preconceito em relação a mulheres ou meninas*”. No entanto, em termos gerais, o Projeto de Lei nº 896, de 2023, se revela mais adequado do que o de nº 985, de 2023, e deve ser aprovado, por melhor se alinhar à sistemática da Lei nº 7.716, de 1989, e aos objetivos centrais desta proposição.

Apenas acresceríamos ao PL nº 896 uma definição do que seja referido crime. Com efeito, definir objetivamente a misoginia corrobora para a segurança jurídica do sistema processual penal, ao orientar a ação do seu intérprete. Ademais, nos parece bastante ponderado que apenas condutas muito graves, relacionadas aos elementos de ódio, estão compreendidas na tipificação legal. É dizer, os elementos jocosos, ainda que de mau gosto, não devem ser abarcados pela norma que demanda inequívoca demonstração de ódio ou aversão às mulheres.

Assim, cremos ser necessário definir que são misóginas tão somente as “**condutas que manifestem ódio ou aversão às mulheres, baseadas na crença da supremacia do gênero masculino**”, de modo a expurgar críticas de que estamos a punir piadas e comentários ainda tolerados socialmente. Lembre-se que a misoginia é um comportamento que beira a patologia, daquele que crê que os homens possuem supremacia sobre as mulheres e agem de acordo com referida crença.

Nesse sentido, a solução apresentada pelo Substitutivo da CDH revelou-se incompatível com os objetivos da proposição. Isso porque retirou a discussão do seu âmbito próprio, a Lei nº 7.716, de 1989, que define os crimes resultantes de preconceito. Ademais, inseriu conteúdos próprios da temática processual penal, e não do direito material, os quais se mostram em grande parte desnecessários, considerando a existência da Lei nº 11.340, de 2006 (Lei Maria da Penha).

A Emenda da CDH reduz a importância da proposta, justamente por evitar discutir o que a motivou: o reconhecimento de que há, cada vez mais, manifestações de ódio contra as mulheres pelo único fato de serem mulheres, e isso se equivale ao racismo.

Veja-se que misoginia não se restringe ao mero crime contra a honra, como a injúria. De fato, a conduta misógina não fere a honra de uma só mulher, mas fere a integridade de um grupo e ameaça a existência plena de todas. A misoginia recusa a equivalência e afirma o poder e a hegemonia de um gênero sobre o outro.

Por tal razão, sugerimos a rejeição da Emenda nº 1 – CDH (Substitutivo), e a aprovação do Projeto de Lei nº 896, de 2023, com uma emenda ao art. 1º, parágrafo único, da Lei nº 7.716, de 1989, na forma do Projeto, para que se conceitue como misoginia: “*a conduta que manifeste ódio ou aversão às mulheres, baseada na crença da supremacia do gênero masculino*”.

### III – VOTO

Ante o exposto, o voto é pela **aprovação** do Projeto de Lei nº 896, de 2023, com a emenda a seguir, rejeitada a Emenda nº 1 – CDH, e pela prejudicialidade do Projeto de Lei nº 985, de 2023.

---

**PROJETO DE LEI N° 896, DE 2023****EMENDA N° - CCJ**

O art. 1º da Lei nº 7.716, de 5 de janeiro de 1989, na forma do art. 1º do Projeto de Lei nº 896, de 2023, passa a vigorar acrescido do seguinte parágrafo único:

**“Art. 1º.....**

*Parágrafo único.* Considera-se misoginia a conduta que manifeste ódio ou aversão às mulheres, baseada na crença da supremacia do gênero masculino.” (NR)

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relatora



# SENADO FEDERAL

## PROJETO DE LEI

### Nº 896, DE 2023

Altera a Lei nº 7.716, de 5 de janeiro de 1989, para incluir os crimes praticados em razão de misoginia.

**AUTORIA:** Senadora Ana Paula Lobato (PSB/MA)



[Página da matéria](#)



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

**PROJETO DE LEI N° , DE 2023**

SF/23374.45159-33

Altera a Lei nº 7.716, de 5 de janeiro de 1989, para incluir os crimes praticados em razão de misoginia.

O CONGRESSO NACIONAL decreta:

**Art. 1º** Os arts. 1º, 2º-A e 20 da Lei nº 7.716, de 5 de janeiro de 1989, passam a vigorar com a seguinte redação:

“**Art. 1º** Serão punidos, na forma desta Lei, os crimes resultantes de discriminação ou preconceito de raça, cor, etnia, religião ou procedência nacional ou praticados em razão de misoginia.” (NR)

“**Art. 2º-A** Injuriar alguém, ofendendo-lhe a dignidade ou o decoro, em razão de raça, cor, etnia ou procedência nacional, ou por misoginia:

.....” (NR)

“**Art. 20.** Praticar, induzir ou incitar discriminação ou preconceito de raça, cor, etnia, religião ou procedência nacional, ou a misoginia:

.....” (NR)

**Art. 2º** A ementa da Lei nº 7.716, de 5 de janeiro de 1989, passa viger com a seguinte redação:

“Define os crimes resultantes de preconceito de raça, cor, etnia, religião ou procedência nacional, ou praticados em razão de misoginia.” (NR)



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

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

**JUSTIFICAÇÃO**

Misoginia é o sentimento de ódio, repulsa ou aversão às mulheres. É uma forma é uma forma extrema e repugnante de machismo, que deprecia as mulheres e tudo que é considerado feminino, podendo manifestar-se de diversos modos.

A legislação penal já dispõe de diversas normas penais incriminadoras que protegem as mulheres, como as disposições contidas na Lei nº 11.340, de 2006 (Lei Maria da Penha) e o art. 121, § 2º, VI, do Código Penal, que define o feminicídio como crime qualificado.

Ocorre que, não há uma resposta penal específica, mais severa, para a injúria praticada em razão de misoginia, crime cada vez mais frequente. Da mesma forma, o ordenamento não pune a disseminação de discursos misóginos, que contribuem para o aumento das violências físicas praticadas contra as mulheres.

Diante desse quadro, vislumbramos a necessidade e a oportunidade de alterar a Lei nº 7.716, de 1989, para nela contemplar os crimes praticados em razão de misoginia.

Cabe registrar que essa lei, originariamente editada para punir crimes de racismo, teve seu escopo ampliado pela superveniente Lei 9.459, de 1997, para incluir os crimes de preconceito em razão de etnia, religião ou procedência nacional. Desta feita, o que propomos é ampliar o objeto da Lei nº 7.716, de 1989, para contemplar os crimes praticados em razão de misoginia, especialmente a injúria (art. 2º-A) e a incitação à misoginia (art. 20), que passaram a ter reprimendas específicas mais severas.

Por essas razões, pedimos aos ilustres Parlamentares que votem pela aprovação deste projeto de lei.

SF/23374.45159-33



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

Sala das Sessões,

Senadora ANA PAULA LOBATO

|||||  
SF/23374.45159-33

## LEGISLAÇÃO CITADA

- Lei nº 7.716, de 5 de Janeiro de 1989 - Lei Caó - 7716/89

<https://normas.leg.br/?urn=urn:lex:br:federal:lei:1989;7716>

- art1

- art2-1

- art20

- Lei nº 9.459, de 13 de Maio de 1997 - LEI-9459-1997-05-13 - 9459/97

<https://normas.leg.br/?urn=urn:lex:br:federal:lei:1997;9459>

- Lei nº 11.340, de 7 de Agosto de 2006 - Lei Maria da Penha - 11340/06

<https://normas.leg.br/?urn=urn:lex:br:federal:lei:2006;11340>



# SENADO FEDERAL

## PARECER (SF) Nº 38, DE 2024

Da COMISSÃO DE DIREITOS HUMANOS E LEGISLAÇÃO PARTICIPATIVA, sobre o Projeto de Lei nº 896, de 2023, da Senadora Ana Paula Lobato, que Altera a Lei nº 7.716, de 5 de janeiro de 1989, para incluir os crimes praticados em razão de misoginia, e sobre o Projeto de Lei nº 985, de 2023, do Senador Mecias de Jesus, que Altera a Lei nº 7.716, de 5 de janeiro de 1989, para incluir os crimes praticados em razão de misoginia.

**PRESIDENTE:** Senador Paulo Paim  
**RELATOR:** Senadora Jussara Lima

08 de maio de 2024

## PARECER N° , DE 2024

Da COMISSÃO DE DIREITOS HUMANOS E LEGISLAÇÃO PARTICIPATIVA, sobre o Projeto de Lei nº 896, de 2023, da Senadora Ana Paula Lobato, que *altera a Lei nº 7.716, de 5 de janeiro de 1989, para incluir os crimes praticados em razão de misoginia, e o Projeto de Lei nº 985, de 2023, do Senador Mecias de Jesus, que altera a Lei nº 7.716, de 5 de janeiro de 1989, para incluir os crimes praticados em razão de misoginia.*

Relatora: Senadora **JUSSARA LIMA**

### I – RELATÓRIO

Vem ao exame da Comissão de Direitos Humanos e Legislação Participativa (CDH) o Projeto de Lei (PL) nº 896, de 2023, da Senadora Ana Paula Lobato, que altera a Lei nº 7.716, de 5 de janeiro de 1989, para tipificar criminalmente a misoginia. A matéria tramita em conjunto com o PL nº 985, de 2023, do Senador Mecias de Jesus, cuja finalidade é correlata.

O PL nº 896, de 2023, apresenta-se em três artigos. O art. 1º altera os arts. 1º, 2º-A e 20 da Lei nº 7.716, de 1989, para incluir a misoginia no rol dos crimes tipificados na norma, a saber: aqueles resultantes de discriminação ou preconceito de raça, cor, etnia, religião ou procedência nacional. O art. 2º altera a ementa da lei para informar a inclusão referida. E, por fim, o art. 3º determina que a lei resultante da eventual aprovação da matéria entrará em vigor na data da sua publicação.

Na justificação da matéria, a autora defende a adoção de uma resposta penal específica, mais severa, para a injúria praticada em razão da misoginia, definida como o sentimento de ódio, repulsa ou aversão às mulheres.

O PL nº 985, de 2023, também se apresenta em três artigos. O art. 1º altera os arts. 1º, 2º-A, 20 e 20-A da Lei nº 7.716, de 1989, com a idêntica finalidade de incluir a misoginia no rol de crimes já previstos na norma.

Entretanto, o PL acrescenta ao art. 1º da mencionada lei a definição de misoginia, introduzindo um parágrafo único no dispositivo. Segundo o texto, “Considera-se misoginia o ódio, desprezo ou preconceito em relação a mulheres ou meninas”.

E, ainda, altera o art. 20-A da norma para aumentar as penas vigentes: de um terço até a metade da pena, quando os crimes forem cometidos em contexto ou com intuito de descontração, diversão ou recreação, como já está na lei, ou quando a vítima for menor de idade, idosa, gestante ou pessoa com deficiência, situação que acrescenta ao dispositivo.

O art. 3º, por fim, estabelece que a lei resultante da aprovação da matéria entra em vigor na data da sua publicação.

O autor argumenta na justificação que a legislação brasileira precisa estar mais alinhada com as normas internacionais, reconhecendo que a misoginia é uma questão que fragiliza os direitos humanos das mulheres, e deve ser coibida.

No dia 6 de abril, a Presidência do Senado determinou a tramitação conjunta das duas matérias por tratarem de tema correlato, a teor do art. 48, § 1º, do Regimento Interno do Senado Federal (RISF). Na sequência, despachou as proposições para o exame da CDH, e, posteriormente, para decisão terminativa da Comissão de Constituição e Justiça.

Não foram apresentadas emendas às proposições.

## II – ANÁLISE

Verifica-se a regimentalidade do exame das matérias pela CDH, nos termos estabelecidos no art. 102-E do Regimento Interno do Senado Federal, que dispõe sobre a competência deste Colegiado para opinar sobre matérias concernentes aos direitos humanos e à proteção das mulheres.

É triste e forçoso reconhecer que a história do Brasil é fortemente marcada por características como o patriarcado, o sexismo e a misoginia. São

crenças, tradições e condutas cotidianas enraizadas em nossa cultura que, ao longo dos anos, levaram à naturalização do menoscabo do feminino, prática que rotineiramente escala para a bestial violência contra a mulher.

Entendemos que a misoginia chancela a violência – física, psíquica, moral, patrimonial – contra a mulher, atentando contra sua dignidade. Afronta, também, o direito à igualdade e à diversidade, reforçando a ideia de que as mulheres seriam cidadãs de segunda classe.

Dessa forma, além de ferir a consciência humanitária, a misoginia é incompatível com o pluralismo democrático, com direitos personalíssimos que cabem à pessoa exercer e a ninguém mais constranger, de modo que merece represália social e estatal, devendo ser condenada juridicamente.

Não por acaso, já em seu preâmbulo, a Constituição da República faz da tolerância uma de suas marcas definidoras, visto que ancora o Estado Democrático de Direito “nos valores supremos de uma sociedade fraterna, pluralista e sem preconceitos”. Também, ao enunciar os Princípios Fundamentais (art. 1º), ela indica entre os fundamentos da República Federativa do Brasil a dignidade da pessoa humana e o pluralismo político (incisos III e V).

Ademais, assenta, entre os objetivos fundamentais do País, a promoção do bem de todos, “sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação” (art. 3º, inciso IV). Por fim, proclama a igualdade de todos perante a lei (art. 5º, *caput*); declara invioláveis a intimidade, a vida privada e a honra das pessoas (inciso X); e prevê que a lei punirá qualquer forma de discriminação atentatória aos direitos e liberdades fundamentais (inciso XLI).

As duas proposições ora em análise buscam concretizar essas garantias constitucionais à luz da mínima intervenção legal aliada à máxima proteção de direitos.

Criminalizar a misoginia, ao lado dos outros crimes de ódio já previstos na legislação, é realizar modificação legislativa que reforça o entendimento de que a vida humana com dignidade pressupõe respeito e de que o combate à discriminação deve assumir destaque em um sistema jurídico referenciado nos direitos humanos e nas liberdades públicas.

Em razão da pertinência com a matéria em análise, destacamos os dados coletados no relatório *Violência contra Mulheres em 2021* para o *Anuário Brasileiro de Segurança Pública*, de 2022, realizado pelo Fórum Brasileiro de Segurança Pública, os quais evidenciam os reflexos da misoginia na sociedade brasileira:

- Uma menina ou mulher é estuprada a cada dez minutos no Brasil;**
- Três mulheres são vítimas de feminicídio a cada dia;**
- Uma travesti ou mulher trans é assassinada a cada dois dias;**
- Vinte e seis mulheres sofrem agressão física por hora;**
- 97% das mulheres brasileiras já foram vítimas de assédio em meios de transporte.**

A prática misógina também inclui o desrespeito às vítimas. Frequentemente, as mulheres submetidas à violência – em especial aquelas que sofreram violência sexual – são humilhadas e revitimizadas nas instituições e por autoridades que deveriam oferecer acolhimento, amparo e tratamento digno. Muitas vezes, nem o choro delas é respeitado. Submetida à violência e à posterior culpabilização, a mulher é silenciada e, assim, os crimes decorrentes da misoginia continuam a ser invisibilizados e a hierarquização dos sexos é perpetrada.

Diante disso, é fundamental e urgente “desnaturalizar” a violência contra a mulher, ampliando-se, por todos os meios possíveis, a consciência acerca do direito das mulheres de ocupar todos os espaços de poder, tanto no setor público quanto nas entidades privadas. Não cabe, em pleno século XXI, que parte da sociedade ainda considere as práticas misóginas aceitáveis e justificáveis.

Reconhecemos que não bastam as leis para transformar os costumes e a cultura. A existência de ações de conscientização, estruturas de apoio e políticas públicas em áreas como segurança pública, assistência social e saúde é indispensável para que se concretize o que é legislado.

No entanto, permanece a importância (e a nossa responsabilidade) de criminalizar a discriminação fundada na misoginia, especialmente neste momento de enorme ascensão das redes sociais enquanto *locus* de socialização.

Perfis que defendem a inferiorização das mulheres proliferam nas redes, alcançando centenas de milhares de seguidores.

No que tange ao aspecto formal, julgamos por bem aproveitar as ideias das duas proposições, **reunindo-as no texto do PL nº 896, de 2023**, ao qual apresentamos emenda para: 1) mudar o *locus* da norma penal referente à injúria para o art. 140 do Código Penal, o que, em nossa visão, promove sistematização mais adequada ao bem jurídico protegido; 2) substituição do termo “misoginia” por “utilização de elementos de ódio ou aversão ao gênero feminino ou ao feminino”, alteração que trará maior detalhamento ao tipo penal e extirpará eventuais dúvidas quanto à aplicabilidade do tipo penal a discursos de ódio contra todas as acepções do feminino, inclusive no que se refere ao público LGBTQIA+. A proteção de mulheres trans e travestis contra a misoginia, além de consistente com a jurisprudência nacional a respeito da prevenção da violência contra mulheres, é importante para combater o preconceito estrutural que assola essa parcela da população.

Entretanto, não acolhemos a elevação do escopo do agravamento penal prevista no PL nº 985, de 2023, na alteração que faz ao art. 20-A da Lei nº 7.716, de 1989, por considerarmos que os públicos ali referidos – menores de idade, idosas e pessoas com deficiência – já contam com legislação protetiva específica, que lhes assegura o direito a uma vida sem discriminação, conforme se depreende das garantias elencadas no Estatuto da Criança e do Adolescente (Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990), no Estatuto da Pessoa Idosa (Lei nº 10.741, de 1º de outubro de 2003) e no Estatuto da Pessoa com Deficiência (Lei nº 13.146, de 6 de julho de 2015).

### III – VOTO

Pelo exposto, o voto é pela **aprovação** do Projeto de Lei nº 896, de 2023, e pela prejudicialidade do Projeto de Lei nº 985, de 2023, na forma da seguinte emenda:

#### **EMENDA Nº 1 - CDH (SUBSTITUTIVO)**

#### **PROJETO DE LEI Nº 896, DE 2023**

Altera o Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 (Código Penal), para incluir os crimes praticados em razão de misoginia.

O CONGRESSO NACIONAL decreta:

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

“**Art. 140.** .....

.....  
§ 4º Se a injúria for realizada com a utilização de elementos de ódio ou aversão ao gênero feminino ou ao feminino:

Pena – reclusão, de 2 (dois) a 5 (cinco) anos, e multa.

§5º Se o crime previsto no §4º deste artigo for praticado no contexto ou com intuito de descontração, diversão, chacota ou ridicularização, ainda que contra vítima indeterminada, aumenta-se a pena de um a dois terços.

§6º O juiz poderá aplicar, de imediato, ao autor do crime previsto no §4º deste artigo, as seguintes medidas cautelares de urgência, isolada ou cumulativamente, quando cabível:

I – comparecimento do agressor a programas de recuperação e reeducação;

II – acompanhamento psicossocial do agressor, por meio de atendimento individual e/ou em grupo de apoio.” (NR)

“**Art. 145.** Nos crimes previstos neste Capítulo somente se procede mediante queixa, salvo na hipótese do crime previsto no art. 140, §4º, ou quando, no caso do art. 140, § 2º, da violência resulta lesão corporal.” (NR)

“**Art. 286.** .....

§ 1º .....

§ 2º Se a incitação for relacionada à prática dos crimes previstos no art. 121, §2º, inciso VI, no art. 129, §13º, no art. 147-B ou no Art. 140, §4º, deste Código:

Pena – reclusão, de 1 (um) a 4 (quatro) anos, e multa.

§3º O juiz poderá aplicar, de imediato, ao autor do crime previsto no §2º deste artigo, as seguintes medidas cautelares de urgência, isolada ou cumulativamente, quando cabível:

I – comparecimento do agressor a programas de recuperação e reeducação;

II – acompanhamento psicossocial do agressor, por meio de atendimento individual e/ou em grupo de apoio” (NR)

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

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relatora



## Relatório de Registro de Presença

### 18ª, Extraordinária

#### Comissão de Direitos Humanos e Legislação Participativa

Bloco Parlamentar Democracia (MDB, UNIÃO)		
TITULARES	SUPLENTES	
RANDOLFE RODRIGUES	1. SORAYA THRONICKE	PRESENTE
PROFESSORA DORINHA SEABRA	2. MARCIO BITTAR	
RENAN CALHEIROS	3. GIORDANO	
IVETE DA SILVEIRA	4. WEVERTON	
ZEQUINHA MARINHO	5. ALESSANDRO VIEIRA	PRESENTE
LEILA BARROS	6. VAGO	
IZALCI LUCAS	7. VAGO	

Bloco Parlamentar da Resistência Democrática (PSB, PT, PSD)		
TITULARES	SUPLENTES	
MARA GABRILLI	1. OTTO ALENCAR	
ZENAIDE MAIA	2. LUCAS BARRETO	PRESENTE
JUSSARA LIMA	3. MARGARETH BUZETTI	PRESENTE
JANAÍNA FARIAS	4. NELSINHO TRAD	PRESENTE
PAULO PAIM	5. VAGO	
HUMBERTO COSTA	6. FABIANO CONTARATO	PRESENTE
FLÁVIO ARNS	7. ANA PAULA LOBATO	PRESENTE

Bloco Parlamentar Vanguarda (PL, NOVO)		
TITULARES	SUPLENTES	
MAGNO MALTA	1. EDUARDO GOMES	
ROMÁRIO	2. VAGO	
EDUARDO GIRÃO	3. VAGO	

Bloco Parlamentar Aliança (PP, REPUBLICANOS)		
TITULARES	SUPLENTES	
DR. HIRAN	1. LAÉRCIO OLIVEIRA	PRESENTE
DAMARES ALVES	2. CLEITINHO	

### Não Membros Presentes

ANGELO CORONEL  
ELIZIANE GAMA  
CHICO RODRIGUES  
BETO FARO

**DECISÃO DA COMISSÃO**  
**(PL 896/2023)**

NA 18<sup>a</sup> REUNIÃO, EXTRAORDINÁRIA, A COMISSÃO APROVA O RELATÓRIO, QUE PASSA A CONSTITUIR O PARECER DA CDH FAVORÁVEL AO PL 896/2023, NA FORMA DA EMENDA Nº 1-CDH (SUBSTITUTIVO), E PELA PREJUDICIALIDADE DO PL 985/2023.

08 de maio de 2024

Senador PAULO PAIM

Presidente da Comissão de Direitos Humanos e Legislação  
Participativa



SENADO FEDERAL  
Gabinete da Senadora **SORAYA THRONICKE**  
**PARECER N° , DE 2025**

Da COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E CIDADANIA, em decisão terminativa, sobre o Projeto de Lei nº 896, de 2023, da Senadora Ana Paula Lobato, e o Projeto de Lei nº 985, de 2023, do Senador Mecias de Jesus, ambos com o objetivo de alterar a Lei nº 7.716, de 5 de janeiro de 1989, para incluir os crimes praticados em razão de misoginia.".

Relatora: Senadora **SORAYA THRONICKE**

## **I – RELATÓRIO**

Vem ao exame da Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ), em tramitação conjunta, o Projeto de Lei (PL) nº 896, de 2023, da Senadora Ana Paula Lobato, e o PL nº 985, de 2023, do Senador Mecias de Jesus, os quais visam à alteração da Lei nº 7.716, de 5 de janeiro de 1989, que define os crimes resultantes de preconceito de raça ou de cor (Lei da Criminalização do Racismo ou Lei Caó), para tipificar criminalmente a misoginia.

O PL nº 896, de 2023, altera a ementa, o art. 1º, o art. 2º-A e o art. 20 da Lei nº 7.716, de 1989, para incluir entre os crimes de discriminação ou preconceito a injúria por misoginia (art. 2º-A) e o racismo por misoginia (art. 20).

Já o Projeto de Lei (PL) nº 985, de 2023, também altera os mesmos dispositivos legais da Lei nº 7.716, de 1989, com duas distinções: a) no art. 1º, *parágrafo único*, opta por definir misoginia como “*o ódio, desprezo ou preconceito em relação a mulheres ou meninas.*”; e b) cria um art. 20-A para prever que os crimes previstos na citada Lei terão as penas aumentadas de 1/3 (um terço) até a metade, quando ocorrerem em contexto ou com intuito de descontração, diversão ou recreação, ou quando a vítima for menor de idade, idosa, gestante ou pessoa com deficiência.

Na Comissão de Direitos Humanos e Legislação Participativa (CDH), o Projeto de Lei nº 896, de 2023, foi aprovado na forma de Substitutivo, e o Projeto de Lei nº 985, de 2023, foi declarado prejudicado. A Emenda nº 1 – CDH decidiu retirar a discussão do âmbito da Lei do Racismo e modificar dispositivos legais do Código Penal relacionados aos crimes contra a honra e ao de incitação ao crime, nos seguintes termos:

- a)** No art. 140 cria um § 4º para dispor que, se a injúria for realizada com a utilização de elementos de ódio ou aversão ao gênero feminino ou ao feminino, a pena será de reclusão, de 2 (dois) a 5 (cinco) anos, e multa; pena idêntica à do delito do art. 2º-A da Lei de Racismo (injúria racial);
- b)** No mesmo art. 140, §5º, prevê que, se o crime previsto no §4º for praticado no contexto ou com intuito de descontração, diversão, chacota ou ridicularização, ainda que contra vítima indeterminada, aumenta-se a pena de um a dois terços;
- c)** Ainda no art. 140, §6º, passa a estabelecer que o juiz poderá aplicar, de imediato, ao autor do crime previsto no §4º medidas cautelares de urgência que ali enumera;
- d)** Altera o art. 145, para prever que o novo crime do art. 140, § 4º, processa-se por ação penal pública;
- e)** Altera o tipo penal de incitação ao crime para determinar, no § 2º do art. 286, que se a incitação for relacionada à prática dos crimes previstos no art. 121, §2º, inciso VI, no art. 129, §13, no art. 147-B ou no art. 140, §4º, deste Código, a pena é de reclusão, de 1 (um) a 4 (quatro) anos, e multa;

- f) Cria o § 3º do art. 286 para prever que o juiz poderá aplicar, de imediato, ao autor do crime previsto no §2º medidas cautelares de urgência que ali enumera.

Em seu parecer na CDH, a Senadora Jussara Lima assim justificou sua emenda substitutiva:

No que tange ao aspecto formal, julgamos por bem aproveitar as ideias das duas proposições, reunindo-as no texto do PL nº 896, de 2023, ao qual apresentamos emenda para: 1) mudar o locus da norma penal referente à injúria para o art. 140 do Código Penal, o que, em nossa visão, promove sistematização mais adequada ao bem jurídico protegido; 2) substituição do termo “misoginia” por “utilização de elementos de ódio ou aversão ao gênero feminino ou ao feminino”, alteração que trará maior detalhamento ao tipo penal e extirpará eventuais dúvidas quanto à aplicabilidade do tipo penal a discursos de ódio contra todas as acepções do feminino, inclusive no que se refere ao público LGBTQIA+. A proteção de mulheres trans e travestis contra a misoginia, além de consistente com a jurisprudência nacional a respeito da prevenção da violência contra mulheres, é importante para combater o preconceito estrutural que assola essa parcela da população.

Entretanto, não acolhemos a elevação do escopo do agravamento penal prevista no PL nº 985, de 2023, na alteração que faz ao art. 20-A da Lei nº 7.716, de 1989, por considerarmos que os públicos ali referidos – menores de idade, idosas e pessoas com deficiência – já contam com legislação protetiva específica, que lhes assegura o direito a uma vida sem discriminação, conforme se depreende das garantias elencadas no Estatuto da Criança e do Adolescente (Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990), no Estatuto da Pessoa Idosa (Lei nº 10.741, de 1º de outubro de 2003) e no Estatuto da Pessoa com Deficiência (Lei nº 13.146, de 6 de julho de 2015).

Não foram oferecidas emendas nesta Comissão.

## II – ANÁLISE

Preliminarmente, registramos que a matéria sob exame não apresenta vícios de constitucionalidade formal, uma vez que o direito penal está compreendido no campo da competência legislativa privativa da União, consoante dispõe o art. 22, I, da Constituição Federal. Ademais, não se trata de matéria submetida à iniciativa privativa do Presidente da República, nos termos do § 1º do art. 61, da Carta Magna.

No mérito, a proposição, ainda que polêmica, mostra-se relevante e indispensável, particularmente pela adequada compreensão de seu objeto.

É sabido que a Lei nº 7.716, de 1989, foi destinada, originalmente, a definir e punir os crimes resultantes de preconceito de raça ou de cor. À época, a necessidade de uma lei contra o racismo justificou-se pelo reconhecimento de que o povo negro ainda enfrentava graves dificuldades de integração social em razão da discriminação, o que se evidenciava na dificuldade de acesso desses indivíduos à vida econômica e política do País.

Alguns anos depois, em 15 de maio de 1997, o legislador estendeu a proteção da lei para abranger o preconceito e a discriminação também em razão de etnia, religião ou procedência nacional. Compreendeu-se, então, que a Lei nº 7.716, de 1989, deveria alcançar condutas odiosas relacionadas à não aceitação da profissão de fé alheia e à origem nacional do indivíduo.

Mais recentemente, em junho de 2019, o Supremo Tribunal Federal, julgando a ADO nº 26/DF, Rel. Min. Celso de Mello, interpretou que o escopo da legislação incluía a prática dos crimes resultantes de homofobia e transfobia (STF. Plenário. ADO 26/DF, Rel. Min. Celso de Mello; MI 4733/DF, Rel. Min. Edson Fachin, julgados em 13/6/2019 - Info 944).

De fato, entende-se que o preconceito previsto na Lei nº 7.716, de 1989, seria o pensamento exteriorizado no sentido de que certas pessoas ou grupos sociais são inferiores, nocivos e sujeitos à exclusão ou aversão. Nesse sentido, e observada a evolução histórica da Lei nº 7.716, de 1989, não nos parece existir uma delimitação teórica e apriorística de o que deva estar no âmbito de sua proteção, de quais grupamentos sociais devam ou não ser protegidos por crimes decorrentes de preconceito ou discriminação.

O conceito de racismo projeta-se para além de aspectos estritamente biológicos, pois resulta de uma construção de índole histórico-cultural motivada pelo objetivo de justificar a desigualdade e destinada ao controle ideológico, à dominação política, à subjugação social e à negação da alteridade, da dignidade e da humanidade daqueles que, por integrarem grupo vulnerável, e por não pertencerem à posição de hegemonia em uma dada estrutura social, são considerados estranhos, marginais e diferentes, consequência de inferiorização e da estigmatização.

Nesse sentido, cremos que atende unicamente a um desejo de política criminal compreender quais grupos vulneráveis e não hegemônicos (não em uma compreensão numérica, mas de controle do poder) de uma sociedade devam ou não estar protegidos pela Lei nº 7.716, de 1989.

As mulheres, inclusive aquelas que se autodeclaram feministas, estão contempladas no conceito de preconceito e discriminação estabelecido pela Lei nº 7.716/89, o que fundamenta a criminalização da misoginia. Essa tipificação é particularmente relevante em um cenário histórico de emergência de grupos que buscam afirmar a supremacia biológica, física e intelectual dos homens sobre as mulheres.

Com efeito, a ascensão das redes sociais, que se tornaram importantes ambientais de socialização e interação e onde a fiscalização do discurso nem sempre é eficaz, potencializa esses movimentos que professam ódio e aversão às mulheres. Observa-se, à guisa de ilustração, que perfis que defendem a inferioridade inata e a natureza vil das mulheres acumulam centenas de milhares de seguidores nessas plataformas digitais.

Veja-se que a misoginia define a base psicológica dos comportamentos masculinos nocivos em relação às mulheres. Oriunda da união entre os termos gregos “míseo” e “gyné”, os significados são respectivamente ódio e mulheres. Não se trata meramente de comportamentos machistas, internalizados em hábitos sociais, mas da conduta de discriminação ou manifestação de ódio ou aversão. Veja-se, portanto, que, para ser criminalizada pelo direito penal, essa aversão patológica pelo feminino deve ser exteriorizada por ações ou falas, ou dito de forma generalizada, por condutas.

O desprezo pelas mulheres e a sua inferiorização diante do homem são marcas da violência contra as mulheres. O Atlas da Violência do Ipea – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – estimou que ocorram 822 mil casos de estupro no Brasil por ano. Desse total, mais de 80% das vítimas são mulheres.

Nesse contexto, há, de fato, utilidade de a misoginia ser encaixada como crime de preconceito – ação ou omissão consistente em discriminar alguém por ser mulher, a exemplo de negar emprego; proibir a entrada em estabelecimento; recusar-se a servir em um restaurante – ou em crime contra a honra – injuriar alguém unicamente por ser mulher.

Nesse sentido, não se vê como manifestação do direito penal máximo ou punitivismo excessivo prever, na Lei nº 7.716, de 1989, a punição de crimes resultantes de discriminação ou preconceito em razão de misoginia, máxime em razão desse recente movimento conservador e de retorno ao obscurantismo verificado no mundo ocidental, na última década. A função simbólica do direito penal existe e produz efeitos. Assim, referida Lei também poderia abrigar a injúria misógina, tal qual abriga a injúria realizada contra alguém em razão de raça, cor, etnia ou procedência nacional.

É certo, todavia, que poderá haver excessos se momentos jocosos e brincadeiras ainda toleradas socialmente forem considerados crimes de misoginia pelo aplicador da lei penal. Todavia, desvios em relação ao princípio da proporcionalidade e da razoabilidade podem ocorrer em qualquer criminalização secundária, quando a estrutura do sistema penal se excede, atingindo bens jurídicos não protegidos pela norma incriminadora.

Por essa razão, nos parece razoável o fato de o Projeto de Lei nº 985, de 2023, ter conceituado legalmente o que é misoginia no novo art. 1º, parágrafo único, da Lei nº 7.716, de 1989, como “*o ódio, desprezo ou preconceito em relação a mulheres ou meninas*”. No entanto, em termos gerais, o Projeto de Lei nº 896, de 2023, se revela mais adequado do que o de nº 985, de 2023, e deve ser aprovado, por melhor se alinhar à sistemática da Lei nº 7.716, de 1989, e aos objetivos centrais desta proposição.

Apenas acresceríamos ao PL nº 896 uma definição do que seja referido crime. Com efeito, definir objetivamente a misoginia corrobora para a segurança jurídica do sistema processual penal, ao orientar a ação do seu intérprete. Ademais, nos parece bastante ponderado que apenas condutas muito graves, relacionadas aos elementos de ódio, estão compreendidas na tipificação legal. É dizer, os elementos jocosos, ainda que de mau gosto, não devem ser abarcados pela norma que demanda inequívoca demonstração de ódio ou aversão às mulheres.

Assim, cremos ser necessário definir que são misóginas tão somente as “**condutas que manifestem ódio ou aversão às mulheres, baseadas na crença da supremacia do gênero masculino**”, de modo a expurgar críticas de que estamos a punir piadas e comentários ainda tolerados socialmente. Lembre-se que a misoginia é um comportamento que beira a patologia, daquele que crê que os homens possuem supremacia sobre as mulheres e agem de acordo com referida crença.

Nesse sentido, a solução apresentada pelo Substitutivo da CDH revelou-se incompatível com os objetivos da proposição. Isso porque retirou a discussão do seu âmbito próprio, a Lei nº 7.716, de 1989, que define os crimes resultantes de preconceito. Ademais, inseriu conteúdos próprios da temática processual penal, e não do direito material, os quais se mostram em grande parte desnecessários, considerando a existência da Lei nº 11.340, de 2006 (Lei Maria da Penha).

A Emenda da CDH reduz a importância da proposta, justamente por evitar discutir o que a motivou: o reconhecimento de que há, cada vez mais, manifestações de ódio contra as mulheres pelo único fato de serem mulheres, e isso se equivale ao racismo.

Veja-se que misoginia não se restringe ao mero crime contra a honra, como a injúria. De fato, a conduta misógina não fere a honra de uma só mulher, mas fere a integridade de um grupo e ameaça a existência plena de todas. A misoginia recusa a equivalência e afirma o poder e a hegemonia de um gênero sobre o outro.

Por tal razão, sugerimos a rejeição da Emenda nº 1 – CDH (Substitutivo), e a aprovação do Projeto de Lei nº 896, de 2023, com uma emenda ao art. 1º, parágrafo único, da Lei nº 7.716, de 1989, na forma do Projeto, para que se conceitue como misoginia: “*a conduta que manifeste ódio ou aversão às mulheres, baseada na crença da supremacia do gênero masculino*”.

### III – VOTO

Ante o exposto, o voto é pela **aprovação** do Projeto de Lei nº 896, de 2023, com a emenda a seguir, rejeitada a Emenda nº 1 – CDH, e pela prejudicialidade do Projeto de Lei nº 985, de 2023.

**PROJETO DE LEI N° 896, DE 2023****EMENDA N° - CCJ**

O art. 1º da Lei nº 7.716, de 5 de janeiro de 1989, na forma do art. 1º do Projeto de Lei nº 896, de 2023, passa a vigorar acrescido do seguinte parágrafo único:

**“Art. 1º.....**

*Parágrafo único.* Considera-se misoginia a conduta que manifeste ódio ou aversão às mulheres, baseada na crença da supremacia do gênero masculino.” (NR)

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relatora



# SENADO FEDERAL

## PROJETO DE LEI

### Nº 985, DE 2023

Altera a Lei nº 7.716, de 5 de janeiro de 1989, para incluir os crimes praticados em razão de misoginia.

**AUTORIA:** Senador Mecias de Jesus (REPUBLICANOS/RR)



[Página da matéria](#)

## PROJETO DE LEI N° , DE 2023

Altera a Lei nº 7.716, de 5 de janeiro de 1989, para incluir os crimes praticados em razão de misoginia.

O CONGRESSO NACIONAL decreta:

**Art. 1º** Os arts. 1º, 2º-A, 20 e 20-A da Lei nº 7.716, de 5 de janeiro de 1989, passam a vigorar com a seguinte redação:

“**Art. 1º** Serão punidos, na forma desta Lei, os crimes resultantes de discriminação ou preconceito de raça, cor, etnia, religião ou procedência nacional ou praticados em razão de misoginia.

*Parágrafo único.* Considera-se misoginia o ódio, desprezo ou preconceito em relação a mulheres ou meninas.” (NR)

“**Art. 2º-A** Injuriar alguém, ofendendo-lhe a dignidade ou o decoro, em razão de raça, cor, etnia ou procedência nacional, ou por misoginia:

.....” (NR)

“**Art. 20.** Praticar, induzir ou incitar discriminação ou preconceito de raça, cor, etnia, religião ou procedência nacional, ou a misoginia:

.....” (NR)

“**Art. 20-A.** Os crimes previstos nesta Lei terão as penas aumentadas de 1/3 (um terço) até a metade, quando ocorrerem em contexto ou com intuito de descontração, diversão ou recreação, ou quando a vítima for menor de idade, idosa, gestante ou pessoa com deficiência” (NR)

**Art. 2º** A ementa da Lei nº 7.716, de 5 de janeiro de 1989, passa viger com a seguinte redação:

SF/23966.31195-20

“Define os crimes resultantes de preconceito de raça, cor, etnia, religião ou procedência nacional, ou praticados em razão de misoginia.” (NR)

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

## JUSTIFICAÇÃO

Desde a Grécia antiga é possível encontrar indícios de uma sociedade que praticava atitudes misóginas, colocando as mulheres em posições sociais secundárias.

Termos como empoderamento, usados amplamente hoje, surgem de movimentos sociais feministas na década de 1960, nos EUA, e já apontavam um caminho de luta contra estruturas misóginas da sociedade.

Diante disso, a misoginia é uma forma de discriminação e violência contra as mulheres que tem raízes históricas profundas e ainda persiste na sociedade atual.

A inclusão da misoginia na Lei dos crimes de racismo, homofobia e transfobia é uma medida importante para reconhecer a gravidade dessas condutas e combater a violência de gênero.

Além disso, é preciso reconhecer que a misoginia é uma questão de direitos humanos e deve ser tratada como tal.

Assim, é fundamental que a legislação brasileira esteja alinhada com as normas internacionais de proteção dos direitos das mulheres e que a sociedade brasileira se comprometa a promover a igualdade de gênero e o respeito aos direitos humanos das mulheres.

Por essas razões, pedimos aos ilustres Parlamentares que votem pela aprovação deste projeto de lei.

Sala das Sessões,

Senador MECIAS DE JESUS

SF/23966.31195-20  
|||||

## LEGISLAÇÃO CITADA

- Lei nº 7.716, de 5 de Janeiro de 1989 - Lei Caó - 7716/89

<https://normas.leg.br/?urn=urn:lex:br:federal:lei:1989;7716>

- art1
- art2-1
- art20
- art20-1

6



# SENADO FEDERAL

## PROJETO DE LEI

### Nº 2195, DE 2024

Altera o Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 (Código Penal), para prever a presunção absoluta de vulnerabilidade da vítima do crime de estupro de vulnerável e para estabelecer a aplicação das penas desse crime independentemente da experiência sexual da vítima ou da ocorrência de gravidez resultante do estupro.

**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=2432553&filename=PL-2195-2024](http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarIntegra?codteor=2432553&filename=PL-2195-2024)



[Página da matéria](#)



Altera o Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 (Código Penal), para prever a presunção absoluta de vulnerabilidade da vítima do crime de estupro de vulnerável e para estabelecer a aplicação das penas desse crime independentemente da experiência sexual da vítima ou da ocorrência de gravidez resultante do estupro.

O CONGRESSO NACIONAL decreta:

Art. 1º Esta Lei altera o art. 217-A do Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 (Código Penal), para prever a presunção absoluta de vulnerabilidade da vítima do crime de estupro de vulnerável e para estabelecer a aplicação das penas desse crime independentemente da experiência sexual da vítima ou da ocorrência de gravidez resultante do estupro.

Art. 2º O art. 217-A do Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 (Código Penal), passa a vigorar com as seguintes alterações:

"Art. 217-A. ....

.....  
§ 4º-A É absoluta a presunção de vulnerabilidade da vítima e inadmissível sua relativização.

§ 5º As penas previstas no *caput* e nos §§ 1º, 3º e 4º deste artigo aplicam-se independentemente do consentimento da vítima, de sua experiência sexual, do fato de ela ter mantido relações sexuais anteriormente ao crime ou da



Assi

<https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/2841336>



## CÂMARA DOS DEPUTADOS

Data do Documento: 13/12/2024

ocorrência de gravidez resultante da prática do crime." (NR)

Art. 3º 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/2841336>

Avulso do PL 2195/2024 [3 de 5]

2841336



CÂMARA DOS DEPUTADOS

Of. nº 194/2024/SGM-P

Brasília, na data da chancela.

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

**Assunto: Envio de proposição para apreciação**

Senhor Presidente,

Encaminho a Vossa Excelência, a fim de ser submetido à apreciação do Senado Federal, nos termos do caput do art. 65 da Constituição Federal combinado com o art. 134 do Regimento Comum, o Projeto de Lei nº 2.195, de 2024, da Câmara dos Deputados, que "Altera o Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 (Código Penal), para prever a presunção absoluta de vulnerabilidade da vítima do crime de estupro de vulnerável e para estabelecer a aplicação das penas desse crime independentemente da experiência sexual da vítima ou da ocorrência de gravidez resultante do estupro".

Atenciosamente,

ARTHUR LIRA  
Presidente



Assi

<https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/2841337>

Avulso do PL 2195/2024 [4 de 5]

2841337

## LEGISLAÇÃO CITADA

- 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>

- art217-1



# SENADO FEDERAL

## PARECER (SF) Nº 78, DE 2025

Da COMISSÃO DE DIREITOS HUMANOS E LEGISLAÇÃO PARTICIPATIVA, sobre o Projeto de Lei nº 2195, de 2024, que Altera o Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 (Código Penal), para prever a presunção absoluta de vulnerabilidade da vítima do crime de estupro de vulnerável e para estabelecer a aplicação das penas desse crime independentemente da experiência sexual da vítima ou da ocorrência de gravidez resultante do estupro.

**PRESIDENTE EVENTUAL:** Senador Eduardo Girão  
**RELATOR:** Senadora Damares Alves

27 de agosto de 2025



SENADO FEDERAL

**PARECER N° , DE 2025**

Da COMISSÃO DE DIREITOS HUMANOS  
E LEGISLAÇÃO PARTICIPATIVA, sobre o  
Projeto de Lei nº 2.195, de 2024, da  
Deputada Laura Carneiro, que *altera o  
Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de  
1940 (Código Penal), para prever a  
presunção absoluta de vulnerabilidade da  
vítima do crime de estupro de vulnerável e  
para estabelecer a aplicação das penas  
desse crime independentemente da  
experiência sexual da vítima ou da  
ocorrência de gravidez resultante do  
estupro.*

Relatora: Senadora **DAMARES ALVES**

**I – RELATÓRIO**

Vem ao exame da Comissão de Direitos Humanos e Legislação Participativa (CDH) o Projeto de Lei (PL) nº 2.195, de 2024, de autoria da Deputada Federal Laura Carneiro, que objetiva alterar o *Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 (Código Penal), para prever a presunção absoluta de vulnerabilidade da vítima do crime de estupro de vulnerável e para estabelecer a aplicação das penas desse crime independentemente da experiência sexual da vítima ou da ocorrência de gravidez resultante do estupro.*

O PL possui três artigos.

O art. 1º explicita o objeto da lei, nos termos já descritos. O art. 2º, por sua vez, promove alterações no art. 217-A do Código Penal: *i) inclui o novel § 4º-A para prever que, no caso de estupro de vulnerável, é absoluta a presunção de vulnerabilidade da vítima e*



## SENADO FEDERAL

inadmissível sua relativização; e *ii)* modifica o § 5º para incluir a previsão de que as penas previstas para o crime de estupro de vulnerável se aplicam independentemente da experiência sexual da vítima ou da ocorrência de gravidez resultante da prática do crime. A redação vigente prevê apenas que as referidas penas são aplicadas *independentemente do consentimento da vítima ou do fato de ela ter mantido relações sexuais anteriormente ao crime.*

O art. 3º é a cláusula de vigência imediata de lei que resulte da proposição.

Na justificação, a autora do PL menciona decisão do Superior Tribunal de Justiça (STJ), no âmbito do Agravo Regimental no Agravo em Recurso Especial nº 2389611, que teria relativizado a vulnerabilidade da vítima de estupro de vulnerável, ao absolver homem de 20 anos que manteve relacionamento com menina de 12 anos, do qual resultou gravidez. Afirma, ainda, que não se pode admitir que mais julgados desse tipo sejam *produzidos e reproduzidos Brasil afora*, o que apenas demonstrará que o Estado continua falhando ao deixar de conferir proteção integral à criança e ao adolescente, em todas as searas, deixando de cumprir as disposições do ECA e do Código Penal.

Nesta Casa, a matéria foi despachada para a CDH e, posteriormente, seguirá para análise da Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania.

Não foram apresentadas emendas.

## II – ANÁLISE

Nos termos do art. 102-E do Regimento Interno do Senado Federal, compete à CDH opinar sobre matéria relacionada aos direitos humanos e à proteção das pessoas com deficiência, da infância e da juventude, o que torna regimental a análise da proposição por este Colegiado.



## SENADO FEDERAL

No mérito, a alteração no Código Penal proposta pelo PL representa avanço necessário para a proteção das vítimas do crime de estupro de vulnerável, especialmente em razão de recentes decisões judiciais que têm relativizado esse tipo penal, em desacordo com o art. 217-A do Código Penal e a Súmula nº 593 do STJ.

Neste sentido, citamos o HC 101456 MG do Supremo Tribunal Federal – STF o qual decidiu que violência presumida foi eliminada pela Lei n. 12.015/2009. Portanto, a simples conjunção carnal com menor de quatorze anos consubstancia crime de estupro. Não se há mais de perquirir se houve ou não violência.

Outrossim, enfatizamos que o estupro de vulnerável é uma das mais graves violações de direitos humanos: trata-se de ter conjunção carnal ou praticar ato libidinoso com crianças, adolescentes menores de 14 anos ou pessoas que, por enfermidade ou deficiência mental, não têm o necessário discernimento para a prática do ato, ou que, por qualquer outra causa, não podem oferecer resistência.

Ao prever que a presunção da vulnerabilidade da vítima de estupro de vulnerável é absoluta, a proposta busca evitar interpretações que promovam a revitimização e desconsiderem a gravidade do crime e de suas repercussões, a curto e longo prazo, para as pessoas que são estupradas.

O princípio da dignidade da pessoa humana, que permeia toda a Constituição de 1988 e o ordenamento jurídico brasileiro, exige proteção adequada aos mais vulneráveis. Nesse sentido, é indispensável que se altere o art. 217-A do Código Penal, nos termos do PL, para obstar que, no momento de sua aplicação, distorções históricas preconceituosas e discriminatórias submetam a vítima de estupro a sofrimento adicional, advindo justamente das instituições que deveriam protegê-la.

Segundo o Anuário Brasileiro de Segurança Pública de 2024, a faixa etária com maior taxa de vitimização de estupro, em 2023, foi a de crianças e adolescentes de 10 a 13 anos, que chegou a 233,9 casos para cada 100 mil habitantes nesse grupo etário. A segunda



## SENADO FEDERAL

maior taxa de vitimização ocorreu entre crianças de 5 a 9 anos, com 103,3 casos para cada grupo de 100 mil crianças nessa mesma idade. Além disso, a taxa de vitimização por estupro de bebês e crianças de 0 a 4 anos chegou a 68,7 casos por 100 mil habitantes nesse grupo etário, o que representa taxa que é mais do que 1,6 vez superior à média nacional. O cenário é simplesmente desolador.

Se admitirmos relativização do crime de estupro de vulnerável, especialmente em país profundamente marcado pela exploração sexual e pela desigualdade, enfraqueceremos todo o sistema protetivo dos direitos de pessoas vulneráveis, notadamente de crianças e adolescentes – que são as maiores vítimas de estupro –, e chancelaremos as sequelas físicas, psicológicas e sociais que o estupro produz naqueles que o sofrem. Dessa forma, é imperioso que determinemos em lei a presunção absoluta da vulnerabilidade e reforcemos que as penas serão aplicadas independentemente de experiência sexual da vítima ou de gravidez resultante da prática do crime.

**III – VOTO**

Em razão do exposto, o voto é pela **aprovação** do Projeto de Lei nº 2.195, de 2024.

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relatora



## Relatório de Registro de Presença

### 52ª, Extraordinária

#### Comissão de Direitos Humanos e Legislação Participativa

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

TITULARES	SUPLENTES
IVETE DA SILVEIRA	PRESENTE
GIORDANO	1. ALESSANDRO VIEIRA
SERGIO MORO	2. PROFESSORA DORINHA SEABRA
VAGO	3. ZEQUINHA MARINHO
MARCOS DO VAL	4. STYVENSON VALENTIM
PLÍNIO VALÉRIO	5. MARCIO BITTAR
	6. VAGO

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

TITULARES	SUPLENTES
CID GOMES	1. FLÁVIO ARNS
JUSSARA LIMA	2. PEDRO CHAVES
MARA GABRILLI	3. VAGO
VAGO	4. VAGO

##### Bloco Parlamentar Vanguarda (PL, NOVO)

TITULARES	SUPLENTES
JAIME BAGATTOLI	1. EDUARDO GIRÃO
MAGNO MALTA	2. ROMÁRIO
MARCOS ROGÉRIO	3. JORGE SEIF
ASTRONAUTA MARCOS PONTES	4. FLÁVIO BOLSONARO

##### Bloco Parlamentar Pelo Brasil (PDT, PT)

TITULARES	SUPLENTES
FABIANO CONTARATO	1. WEVERTON
ROGÉRIO CARVALHO	2. AUGUSTA BRITO
HUMBERTO COSTA	3. PAULO PAIM

##### Bloco Parlamentar Aliança (PP, REPUBLICANOS)

TITULARES	SUPLENTES
TEREZA CRISTINA	1. LAÉRCIO OLIVEIRA
DAMARES ALVES	2. MECIAS DE JESUS

#### Não Membros Presentes

WILDER MORAIS  
ANGELO CORONEL  
WELLINGTON FAGUNDES  
IZALCI LUCAS

**DECISÃO DA COMISSÃO**  
**(PL 2195/2024)**

NA 52<sup>a</sup> REUNIÃO, EXTRAORDINÁRIA, REALIZADA NESTA DATA, A SENADORA DAMARES ALVES PASSA A PRESIDÊNCIA AO SENADOR EDUARDO GIRÃO. NA SEQUÊNCIA, A COMISSÃO APROVA O RELATÓRIO, QUE PASSA A CONSTITUIR O PARECER DA CDH FAVORÁVEL AO PROJETO.

27 de agosto de 2025

Senador Eduardo Girão

Presidiu a reunião da Comissão de Direitos Humanos e  
Legislação Participativa

## PARECER N° , DE 2025

Da COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E CIDADANIA, sobre o Projeto de Lei nº 2.195, de 2024, da Deputada Laura Carneiro, que *altera o Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 (Código Penal), para prever a presunção absoluta de vulnerabilidade da vítima do crime de estupro de vulnerável e para estabelecer a aplicação das penas desse crime independentemente da experiência sexual da vítima ou da ocorrência de gravidez resultante do estupro.*

Relatora: Senadora **ELIZIANE GAMA**

### I – RELATÓRIO

Vem ao exame desta Comissão o Projeto de Lei nº 2195, de 2024, proveniente da Câmara dos Deputados. A proposição legislativa busca alterar o Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 (Código Penal), especificamente o seu artigo 217-A, que tipifica o crime de estupro de vulnerável. O objetivo da proposição consiste em estabelecer a presunção absoluta da vulnerabilidade da vítima e determinar que as penas desse crime sejam aplicadas independentemente da experiência sexual da vítima ou da ocorrência de gravidez resultante do estupro.

A matéria foi aprovada pela Câmara dos Deputados e encaminhada ao Senado Federal para análise.

Não há registro de apresentação de emendas no prazo regimental. A matéria foi despachada à Comissão de Direitos Humanos e Legislação Participativa (CDH) e, subsequentemente, à Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ). Nenhuma das comissões detém decisão terminativa sobre a proposição.

Na CDH, a relatoria foi avocada pela Senadora Damares Alves. Em 28 de julho de 2025, a relatora apresentou voto favorável ao projeto. Em 27 de agosto de 2025, durante a 52ª Reunião Extraordinária, a CDH aprovou o Relatório da Senadora Damares Alves, que passou a constituir o Parecer da Comissão, favorável à proposição. A matéria foi, por conseguinte, encaminhada à CCJ, onde a relatoria foi a mim distribuída.

## II – ANÁLISE

Nos termos do art. 101, incisos I e II, alínea “d”, do Regimento Interno do Senado Federal, compete à Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania opinar sobre a constitucionalidade, juridicidade e regimentalidade das matérias. Compete-lhe, ainda, emitir parecer quanto ao mérito sobre assuntos de direito penal.

Quanto à **constitucionalidade**, a proposição em exame, ao promover alterações no Código Penal, trata de matéria de Direito Penal, cuja competência legislativa é privativa da União, nos termos do art. 22, inciso I, da Constituição Federal. Verifica-se que a proposta se alinha aos princípios constitucionais da dignidade da pessoa humana e da proteção integral de crianças e adolescentes, estabelecidos nos artigos 1º, inciso III, e 227 da Carta Magna, respectivamente. A matéria está, desse modo, em consonância com o ordenamento jurídico vigente, representando inovação relevante. Ademais, a proposição tramitou em perfeita sintonia com as normas regimentais.

No **mérito**, o Projeto de Lei nº 2.195, de 2024, visa aprimorar a proteção de vítimas de estupro de vulnerável. A alteração que estabelece a presunção absoluta de vulnerabilidade da vítima reforça a intenção do legislador de não permitir discussões que possam desvirtuar a finalidade da norma, focando na proteção do incapaz de consentir, como infelizmente ainda só ocorre com frequência nos julgados de alguns Tribunais de Justiça do país.

De outro lado, a proposição reafirma o entendimento estabelecido na Súmula nº 593 do Superior Tribunal de Justiça – STJ, que considera irrelevantes, para a caracterização desse crime, o eventual consentimento da vítima, a sua experiência sexual anterior ou a existência de relacionamento amoroso com o réu.

Veja-se, portanto, que a explicitação de que a experiência sexual da vítima ou a ocorrência de gravidez são irrelevantes para a aplicação da pena

elimina quaisquer interpretações que possam mitigar a gravidade do crime ou revitimizar a pessoa violentada. Essa medida confere maior segurança jurídica e clareza à legislação penal, contribuindo para a efetividade da repressão a esse grave delito.

### III – VOTO

Diante do exposto, o voto é pela constitucionalidade, juridicidade, regimentalidade e boa técnica legislativa do projeto e, no mérito, pela **aprovação** do Projeto de Lei nº 2.195, de 2024.

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relatora

7



# SENADO FEDERAL

## PROJETO DE LEI

### Nº 5911, DE 2023

Altera o Decreto-Lei nº 3.689, de 3 de outubro de 1941 (Código de Processo Penal), para possibilitar o acordo de não persecução penal nas ações penais em curso antes da vigência da Lei nº 13.964, de 24 de dezembro de 2019.

**AUTORIA:** Câmara dos Deputados

**DOCUMENTOS:**

- Legislação citada
- Projeto original

[http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarIntegra?codteor=2371497&filename=PL-5911-2023](http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarIntegra?codteor=2371497&filename=PL-5911-2023)



Página da matéria



Altera o Decreto-Lei nº 3.689, de 3 de outubro de 1941 (Código de Processo Penal), para possibilitar o acordo de não persecução penal nas ações penais em curso antes da vigência da Lei nº 13.964, de 24 de dezembro de 2019.

O CONGRESSO NACIONAL decreta:

Art. 1º Esta Lei altera o Decreto-Lei nº 3.689, de 3 de outubro de 1941 (Código de Processo Penal), para possibilitar o acordo de não persecução penal nas ações penais em curso antes da vigência da Lei nº 13.964, de 24 de dezembro de 2019.

Art. 2º O art. 28-A do Decreto-Lei nº 3.689, de 3 de outubro de 1941 (Código de Processo Penal), passa a vigorar acrescido do seguinte § 15:

"Art. 28-A. ....  
.....  
§ 15. Nas ações penais em curso antes da vigência da Lei nº 13.964, de 24 de dezembro de 2019, poderá ser proposto acordo de não persecução penal, desde que ainda não haja sentença e que seja solicitado pela defesa na primeira oportunidade de manifestação nos autos." (NR)

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

CÂMARA DOS DEPUTADOS, 4 de agosto de 2025.

HUGO MOTTA  
Presidente



Assir

<https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/2965715>

Avulso do PL 5911/2023 [2 de 4]

2965715



Of. nº 458/2025/PS-GSE

Apresentação: 06/08/2025 18:42:27.617 - Mesa

DOC n.860/2025

Brasília, na data da apresentação.

A Sua Excelência a Senhora  
 Senadora DANIELLA RIBEIRO  
 Primeira-Secretária do Senado Federal

**Assunto: Envio de proposição para apreciação**

Senhora Primeira-Secretária,

Encaminho a Vossa Excelência, a fim de ser submetido à apreciação do Senado Federal, nos termos do caput do art. 65 da Constituição Federal combinado com o art. 134 do Regimento Comum, o Projeto de Lei nº 5.911, de 2023, da Câmara dos Deputados, que “Altera o Decreto-Lei nº 3.689, de 3 de outubro de 1941 (Código de Processo Penal), para possibilitar o acordo de não persecução penal nas ações penais em curso antes da vigência da Lei nº 13.964, de 24 de dezembro de 2019”.

Atenciosamente,

CARLOS VERAS  
 Primeiro-Secretário



\* C 0 2 5 1 3 4 8 2 2 9 7 0 0 \*

## LEGISLAÇÃO CITADA

- Decreto-Lei nº 3.689, de 3 de Outubro de 1941 - Código de Processo Penal (1941) - 3689/41

<https://normas.leg.br/?urn=urn:lex:br:federal:decreto.lei:1941;3689>

- art28-1

- Lei nº 13.964, de 24 de Dezembro de 2019 - Lei Anticrime - 13964/19

<https://normas.leg.br/?urn=urn:lex:br:federal:lei:2019;13964>



SENADO FEDERAL  
Gabinete do Senador Sergio Moro

**EMENDA Nº - CCJ**  
(ao PL 5911/2023)

Acrescente-se § 1º-A ao art. 28-A do Decreto-Lei nº 3.689, de 3 de outubro de 1941, na forma proposta pelo art. 2º do Projeto, nos termos a seguir:

**“Art. 28-A. ....**

.....

**§ 1º-A.** No caso de prática de crime contra a Administração Pública, o acordo deverá incluir as seguintes condições adicionais:

I – exoneração ou renúncia voluntária ao mandato, cargo ou função pública; e

II – proibição de exercício de cargo ou função pública pelo período de 5 (cinco) anos, contados da homologação do acordo.

.....” (NR)

## **JUSTIFICAÇÃO**

A presente emenda ao PL 5911, de 2023, tem por objetivo propor duas condições adicionais para a celebração do acordo de não persecução penal (ANPP), instrumento que, em suma, permite ao investigado se livrar do processo formal desde que repare o dano causado e preste serviços comunitários ou pague uma pena pecuniária: no caso de crime praticado contra a Administração Pública por agente público, (a) a renúncia ao cargo ou mandato eletivo, e (b) a proibição de exercício de novo cargo pelo período de cinco anos.

Recentemente o Brasil testemunhou a celebração desse acordo entre um deputado federal e o Ministério Público pela prática do crime de “rachadinha” – espécie de peculato envolvendo a cooptação de servidor público. O deputado



André Janones pagou cerca de R\$ 131 mil a título de reparação do dano à Câmara dos Deputados e R\$ 26 mil a título de prestação pecuniária. Apesar de ter acordado encerrar todas as práticas ilícitas e não ser processado por outra infração penal até o cumprimento do acordo, preservou seu mandato eletivo.

Não se trata de caso isolado. No Paraná, o Deputado Estadual Ademar Traiano, celebrou acordo de não-persecução penal após confessar ter recebido propina de fornecedor da Assembleia Legislativa do Paraná.

Que ganho tem a sociedade ao manter a representação política desse agente público que desferiu grave golpe contra o erário? Que outras práticas delitivas podem estar envolvidas no exercício desse mandato? Como fica a moralidade pública? E não menos importante: que incentivos o sistema cria, dado que tais acordos impedem o advento de sentenças condenatórias e perdas de cargos e mandatos como efeito de tais sentenças?

Os dois casos geraram ampla indignação popular e a aspiração de reforma da lei.

O art. 92, I do Código Penal prevê que a perda do mandato eletivo é efeito da condenação. Os ANPP são um grande obstáculo a isso quando o investigado é agente público, pois evitam o custo do processo penal para ambos os lados. ANPPs não geram condenações se o acordo é cumprido. Nesse caso, temos valores constitucionais em conflito e o sistema não pode ser usado contra si mesmo.

Para corrigir essa falha não prevista inicialmente pelo legislador, propomos o presente e necessário ajuste.

Esclareça-se que, na redação proposta para o inciso II, não incluímos a proibição do exercício de novo mandato, uma vez que tal medida exigiria alteração em lei complementar por envolver hipótese de inelegibilidade.



Ante o exposto, esperamos contar com o decisivo apoio dos nobres Pares desta Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania para a aprovação da presente emenda.

Sala da comissão, 21 de outubro de 2025.

**Senador Sergio Moro**  
**(UNIÃO - PR)**



Assinado eletronicamente, por Sen. Sergio Moro

Para verificar as assinaturas, acesse <https://legis.senado.gov.br/autenticadoc-legis/1421589729>

## PARECER N° , DE 2025

Da COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E CIDADANIA, sobre o Projeto de Lei nº 5.911, de 2023, da Deputada Laura Carneiro, que *altera o Decreto-Lei nº 3.689, de 3 de outubro de 1941 (Código de Processo Penal), para possibilitar o acordo de não persecução penal nas ações penais em curso antes da vigência da Lei nº 13.964, de 24 de dezembro de 2019.*

Relatora: Senadora **ELIZIANE GAMA**

### I – RELATÓRIO

Vem à Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania o Projeto de Lei nº 5911, de 2023, da Deputada Laura Carneiro, que altera o Decreto-Lei nº 3.689, de 3 de outubro de 1941 (Código de Processo Penal – CPP), para possibilitar o acordo de não persecução penal nas ações penais em curso antes da vigência da Lei nº 13.964, de 24 de dezembro de 2019.

Para tal, o Projeto acresce parágrafo ao art. 28-A do CPP, para dispor que, “[n]as ações penais em curso antes da vigência da Lei nº 13.964, de 24 de dezembro de 2019, poderá ser proposto acordo de não persecução penal, desde que ainda não haja sentença e que seja solicitado pela defesa na primeira oportunidade de manifestação nos autos.”

Não foram oferecidas emendas nesta Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ) até o momento.

### II – ANÁLISE

Preliminarmente, registramos que a matéria sob exame não apresenta vícios de constitucionalidade formal, uma vez que, nos termos do art. 22, inciso I, da Constituição Federal, compete à União legislar privativamente

sobre direito processual penal. Ademais, não se trata de matéria submetida à iniciativa privativa do Presidente da República, nos termos do § 1º do art. 61, da Carta Magna.

No mérito, entendemos que a proposta é relevante e necessária, pois busca conferir segurança jurídica à aplicação do ANPP em processos anteriores à Lei Anticrime, diante da instabilidade jurisprudencial que ainda marca o tema.

Note-se que o Supremo Tribunal Federal (STF) firmou tese sobre o limite temporal para aplicação do ANPP, estabelecendo que é cabível sua celebração em processos em andamento na data da entrada em vigor da Lei nº 13.964, de 2019, desde que o pedido tenha sido feito antes do trânsito em julgado.

Essa posição, que representa um avanço na consolidação da justiça penal negociada, observa que grande parte dos processos penais iniciados após o ano de 2019 já foram submetidos a julgamento pelo juiz de primeiro grau, de modo que o marco temporal limitador deve ser o trânsito em julgado da eventual condenação, e não a sentença, sob pena de inutilidade da presente inovação. E é justamente por tais razões que buscamos fazer prevalecer esse entendimento, no sentido da Emenda de Redação que ora apresentamos.

Dessa forma, a proposta legislativa acompanhará a posição do STF, em homenagem aos propósitos que orientam o ANPP: eficiência, reparação do dano e responsabilização proporcional.

Com efeito, o acordo de não persecução penal, como reconhecido pelas Cortes Superiores, promove celeridade, desjudicialização, economia de recursos e justiça restaurativa, sendo especialmente útil para casos de menor gravidade.

### **III – VOTO**

Ante o exposto, o voto é pela **aprovação** do Projeto de Lei nº 5.911, de 2023, com a seguinte Emenda de Redação:

## EMENDA N º – CCJ (REDAÇÃO)

Dê-se ao § 15 do art. 28-A do Decreto-Lei nº 3.689, de 3 de outubro de 1941 (Código de Processo Penal), na forma do art. 2º do Projeto de Lei nº 5911, de 2023, a seguinte redação:

“Art. 28-A. ....

.....

§ 15. Nas ações penais em curso antes da vigência da Lei nº 13.964, de 24 de dezembro de 2019, poderá ser proposto acordo de não persecução penal, desde que ainda não haja trânsito em julgado e que seja solicitado pela defesa na primeira oportunidade de manifestação nos autos.” (NR)

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relatora