



SENADO FEDERAL

Gabinete do Senador Jaime Bagattoli

PARECER Nº , DE 2026

De PLENÁRIO, em substituição à COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E CIDADANIA, sobre o Projeto de Lei nº 2.951, de 2024 (Substitutivo da Câmara dos Deputados), que *altera as Leis nºs 8.171, de 17 de janeiro de 1991, e 10.823, de 19 de dezembro de 2003, e a Lei Complementar nº 137, de 26 de agosto de 2010, com o objetivo de aperfeiçoar o marco legal do seguro rural.*

Relator: Senador **JAIME BAGATTOLI****I – RELATÓRIO**

Vem ao Plenário do Senado Federal, em substituição à Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania, o Projeto de Lei (PL) nº 2.951, de 2024 (Substitutivo da Câmara dos Deputados), de autoria da Senadora Tereza Cristina, que *altera as Leis nºs 8.171, de 17 de janeiro de 1991, e 10.823, de 19 de dezembro de 2003, e a Lei Complementar nº 137, de 26 de agosto de 2010, com o objetivo de aperfeiçoar o marco legal do seguro rural.*

Inicialmente, a matéria foi aprovada por esta Casa Legislativa e encaminhada à Câmara dos Deputados por meio do Ofício SF nº 1.303, de 2025, nos termos do art. 65 da Constituição da República Federativa do Brasil (CRFB).

Em seguida, a proposição foi encaminhada à Câmara dos Deputados, onde, em 27 de maio de 2026, o Plenário aprovou o substitutivo apresentado pelo Relator, Deputado Pedro Lupion, em prejuízo do texto originalmente encaminhado pelo Senado Federal. Aprovada a redação final, a matéria retornou a esta Casa na forma do Substitutivo da Câmara dos





SENADO FEDERAL

Gabinete do Senador Jaime Bagattoli

Deputados ao PL nº 2.951, de 2024, para deliberação final, nos termos do art. 65, *caput*, da CRFB.

O projeto de lei sob análise, na forma do substitutivo da Câmara dos Deputados, estrutura-se em oito artigos. O art. 1º indica o objeto da lei e o seu âmbito de aplicação, nos termos do art. 7º da Lei Complementar nº 95, de 26 de fevereiro de 1998.

O art. 2º promove alterações na Lei nº 8.171, de 17 de janeiro de 1991, a lei que dispõe sobre a política agrícola. Neste bojo, insere parágrafo único ao art. 1º, com a definição de atividade agrícola e ainda inclui o seguro rural e a recuperação de áreas degradadas entre os instrumentos de política agrícola relacionados no art. 4º.

Na sequência, altera o Capítulo XV, substituindo a denominação “Seguro Agrícola” por “Seguro Rural” e dando nova redação ao art. 56, que conceitua o seguro rural. Determina que as condições contratuais dos seguros rurais respeitem a Lei nº 15.040, de 9 de dezembro de 2024, acrescidas de cláusulas específicas quanto (i) à lista de documentos exigíveis do segurado para regulação de sinistros, que deve ser objetiva e restrita a documentos de obtenção exclusiva do segurado; (ii) ao prazo mínimo de aviso prévio de colheita, corte ou liberação de área, quando necessária vistoria técnica; (iii) ao prazo máximo de 15 dias para regulação de sinistros que independam de vistoria técnica presencial; e (iv) ao prazo máximo de 30 dias para liquidação dos sinistros. Prevê, ainda, interpretação extensiva da isenção tributária do art. 19 do Decreto-Lei nº 73, de 1966, para alcançar todos os tributos federais incidentes sobre o seguro rural, direta ou indiretamente, nos termos do art. 106, inciso I, do Código Tributário Nacional.

Modifica também o art. 58 da Lei nº 8.171, de 1991, para disciplinar a utilização do contrato de seguro rural como garantia de operações de crédito rural, admitindo cláusulas de cessão fiduciária irrevogável dos direitos e indenizações em favor da instituição financeira credora, a definição desta como primeira beneficiária da indenização, prazos de regulação e pagamento inferiores aos gerais da Lei nº 15.040, de 2024, e a exigência de que a apólice identifique com clareza o objeto segurado, a cobertura, os limites e as condições de acionamento do sinistro, condicionando a contratação a seguradoras que atendam a requisitos mínimos de capacidade econômico-financeira definidos em regulamento. Por fim, inclui a subvenção concedida





SENADO FEDERAL

Gabinete do Senador Jaime Bagattoli

pelo poder público ao prêmio do seguro rural entre os incentivos de que trata o parágrafo único do art. 103, ajustando a terminologia aplicada ao dispositivo.

O art. 3º altera a Lei nº 10.823, de 19 de dezembro de 2003, que dispõe sobre a subvenção econômica ao prêmio do seguro rural (PSR). A principal modificação está no novo § 4º do art. 1º, que confere caráter obrigatório às despesas com a subvenção, limitadas ao montante previsto na lei orçamentária anual e custeadas por dotações do Ministério da Agricultura e Pecuária.

São acrescentados ainda os §§ 7º a 11 ao art. 1º, prevendo benefícios e incentivos às operações de crédito rural amparadas por seguro rural — como condições favorecidas de taxas, prazos e limites, prioridade de acesso ao crédito e financiamento do prêmio —, cuja concessão será obrigatória nas hipóteses de prorrogação ou renegociação disciplinadas pelo Poder Executivo; regulamenta-se, ainda, o Comitê Gestor Interministerial do Seguro Rural quanto à disponibilização de informações sobre as operações subvencionadas, e torna-se obrigatória a participação das seguradoras no Fundo de que trata a Lei Complementar nº 137, de 2010, para acesso ao Programa. O art. 2º passa a exigir do produtor rural, como condição de acesso à subvenção, o fornecimento de dados sobre sua atividade agropecuária, e faculta ao Poder Executivo firmar convênios com outros entes federativos para complementar a subvenção. O art. 3º recebe os incisos VII a IX, tratando do fornecimento desses dados, das medidas restritivas de acesso ao Programa em caso de descumprimento e dos parâmetros mínimos de cobertura e cláusulas obrigatórias dos contratos subvencionados; determina-se, ainda, a criação de bancos de dados públicos sobre as operações de seguro rural e de manual codificando as regras de subvenção. O art. 4º passa a prever a criação de comissões consultivas no âmbito do Comitê Gestor, com participação do setor privado, e o art. 5º amplia as competências desse Comitê, inclusive para incentivar a expansão de programas estaduais e municipais de subvenção ao prêmio.

O art. 4º do PL altera a Lei Complementar nº 137, de 26 de agosto de 2010, que rege o fundo de estabilidade do seguro rural. Disciplina as fontes de integralização de cotas pela União; condiciona a elegibilidade à cobertura do Fundo à definição de seguro rural do art. 56 da Lei nº 8.171, de 1991; determina que o estatuto do Fundo observe os critérios do zoneamento de riscos agropecuários; faculta a participação, na condição de cotistas, de sociedades seguradoras, resseguradoras, empresas da cadeia produtiva do agronegócio e





SENADO FEDERAL

Gabinete do Senador Jaime Bagattoli

cooperativas de produção agropecuária; institui o Comitê de Participação do Fundo; disciplina a composição mínima do Conselho Diretor; prevê regras de constituição do Conselho Fiscal, com observância, no que couber, da Lei nº 6.404, de 1976; admite a constituição de subfundos com patrimônio segregado; e autoriza o Fundo a adquirir Letra de Risco de Seguro (LRS) e a transferir riscos por resseguro ou cessão a Sociedade Seguradora de Propósito Específico (SSPE), nos termos da Lei nº 14.430, de 2022, vedado o pagamento de rendimentos aos cotistas.

O art. 5º excepciona da limitação de empenho e movimentação financeira as despesas relacionadas à subvenção ao prêmio do seguro rural. Por sua vez, o art. 6º autoriza que o montante da lei orçamentária anual destinado à subvenção seja acrescido por remanejamento de dotações do Programa de Garantia da Atividade Agropecuária (Proagro), preservada a capacidade operacional, financeira e atuarial deste último. O art. 7º revoga dispositivos remanescentes das três leis alteradas, em decorrência das modificações promovidas. Por fim, o art. 8º fixa a vigência da futura lei na data de sua publicação, nos termos do art. 8º da Lei Complementar nº 95, de 1998.

Tratando-se de deliberação sobre a integralidade do substitutivo oferecido pela Câmara dos Deputados, na qualidade de Casa revisora, não se comporta a proposição de emendas ou de substitutivo corretivo por parte desta Casa, nos termos do art. 65, parágrafo único, da CRFB.

II – ANÁLISE

Nos termos do art. 22, inciso VII, da Constituição da República Federativa do Brasil (CRFB), compete privativamente à União legislar sobre seguros, matéria em que se insere o seguro rural. Soma-se a isso a competência material comum para fomentar a produção agropecuária e organizar o abastecimento alimentar (art. 23, inciso VIII), matéria contida na proposição.

Não há, ainda, qualquer previsão de reserva de iniciativa de lei conferida ao Presidente da República para a matéria tratada na presente proposição legislativa, nos termos do art. 37, inciso X, do art. 40, § 14, do art. 61, § 1º, e do art. 165 da CRFB. Isso porque a proposição não organiza órgão ou cargo da Administração Pública federal, não trata de regime próprio de previdência, nem se confunde com as leis orçamentárias de iniciativa privativa





SENADO FEDERAL

Gabinete do Senador Jaime Bagattoli
do Poder Executivo (Plano Plurianual, Lei de Diretrizes Orçamentárias e Lei Orçamentária Anual).

Quanto à constitucionalidade material, o Substitutivo harmoniza-se com os comandos constitucionais, ao concretizar os objetivos da política agrícola previstos no art. 187, especialmente no que se refere à gestão dos riscos inerentes à atividade agropecuária e à promoção da estabilidade da produção rural. A proposição também se harmoniza com os princípios da ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano, na livre iniciativa e na redução das desigualdades regionais e sociais (art. 170, *caput* e inciso VII), bem como contribui para a realização do objetivo fundamental de garantir o desenvolvimento nacional (art. 3º, inciso II) e para a efetivação do direito social à alimentação (art. 6º, *caput*), ao fortalecer instrumentos destinados à mitigação dos impactos de eventos adversos sobre a produção de alimentos.

Nesse mesmo plano de constitucionalidade material, cumpre examinar a compatibilidade da atribuição de caráter obrigatório à despesa com a subvenção ao prêmio do seguro rural (PSR) com as regras de responsabilidade fiscal do art. 113 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), do art. 17 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal), e do art. 140 da Lei nº 15.321, de 31 de dezembro de 2025 (LDO/2026), que exigem estimativa do impacto orçamentário-financeiro e demonstração de compensação para despesa obrigatória de caráter continuado.

A subvenção ao PSR não constitui despesa nova: figura nos projetos de lei orçamentária anual desde 2005, tendo suas dotações evoluído de cerca de R\$ 45 milhões, nos primeiros anos de vigência da Lei nº 10.823, de 2003, para R\$ 400 milhões a partir de 2013, R\$ 1 bilhão em 2020 e R\$ 1,018 bilhão na LOA de 2026 (Lei nº 15.346, de 2026, Volume 4).

Neste orçamento, a despesa primária discricionária soma R\$ 243 bilhões, de modo que a subvenção representa cerca de 0,4% desse total — impacto marginal frente ao conjunto das despesas discricionárias da União. Para os anos seguintes, projeta-se elevação gradual até o patamar de R\$ 2 bilhões em 2028, estimativa que, de todo modo, será reavaliada pelo Poder Executivo na elaboração de cada PLOA e somente se materializará se compatível com a meta fiscal.





SENADO FEDERAL

Gabinete do Senador Jaime Bagattoli

Como fontes de compensação, somam-se multas e penalidades aplicadas no âmbito do seguro rural, o incremento de arrecadação do Regime Especial de Atualização e Regularização Patrimonial (REARP), instituído pela Lei nº 15.265, de 21 de novembro de 2025, que também incluiu propostas previstas na Medida Provisória nº 1.303 e foram parcialmente inseridas nessa legislação para gerar ganho estrutural de receitas e redução de despesas obrigatórias, e a redução de benefícios fiscais federais sobre o seguro privado promovida pela Lei Complementar nº 224, de 2025. Está, portanto, atendida a exigência constitucional e legal de compensação, não havendo vício de inconstitucionalidade a obstar a criação da despesa obrigatória.

Quanto à juridicidade em sentido estrito, o Substitutivo dispõe de novidade, generalidade, abstratividade, imperatividade e coercibilidade, e não viola princípio geral do Direito.

No que se refere à técnica legislativa, o Substitutivo observa os requisitos estabelecidos pela Lei Complementar nº 95, de 26 de fevereiro de 1998. A proposição delimita adequadamente seu objeto (art. 1º), contém cláusula de vigência (art. 8º), promove a revogação expressa das disposições incompatíveis (art. 7º) e preserva a clareza, a precisão e a ordem lógica (art. 11). Por fim, quanto à regimentalidade, ao Plenário incumbe pronunciar-se em substituição às comissões que a apreciariam, inclusive quanto à constitucionalidade, à juridicidade, à regimentalidade e à técnica legislativa.

Assim, esgotadas as questões formais, passa-se à análise do mérito da proposição.

A necessidade de reformulação do marco legal do seguro rural encontra respaldo direto no diagnóstico do setor. Segundo a Federação Nacional de Seguros Gerais (FenSeg), a área plantada segurada no Brasil já chegou a representar entre 14% e 15% do total cultivado em safras anteriores, mas hoje esse percentual está abaixo de 5%. Em termos absolutos, o recuo é ainda mais expressivo: em 2021, o seguro rural subvencionado alcançou o recorde de 217,9 mil apólices contratadas, protegendo aproximadamente 14 milhões de hectares, ao passo que em 2025 esse número caiu para apenas 61,6 mil apólices, cobrindo cerca de 3,2 milhões de hectares — o menor volume da última década.





SENADO FEDERAL

Gabinete do Senador Jaime Bagattoli

Levantamento da FGV Agro confirma o quadro, apontando que a área segurada em 2025 foi de 3,3 milhões de hectares, equivalente a apenas 3,4% da área plantada no país. A comparação internacional dimensiona a distância a percorrer: nos Estados Unidos, o programa federal de seguro agrícola cobre cerca de 90% da área plantada das principais culturas, com o governo arcando, em média, com 60% do valor do prêmio.

Essa fragilidade se soma ao agravamento das perdas decorrentes de eventos climáticos extremos, que tornam a ausência de cobertura securitária um risco sistêmico, e não apenas individual. Estudo da Confederação Nacional de Municípios sobre o período de 2013 a 2022 apurou que a agricultura brasileira sofreu danos de R\$ 216,6 bilhões nesse intervalo, dos quais a estiagem respondeu por 86% (R\$ 186,2 bilhões) e o excesso de chuvas por 14% (R\$ 30,3 bilhões), com perdas registradas em 6,8 milhões de hectares de lavouras. O mesmo levantamento revela a trajetória de agravamento do fenômeno: os danos representavam 2,7% do valor bruto da produção agrícola em 2015 e passaram a 8,7% dez anos depois.

Diante desse quadro, o seguro rural cumpre função que nenhum outro instrumento de política agrícola substitui com a mesma eficiência: transfere ao mercado segurador — e, em última instância, ao mercado ressegurador internacional — um risco que, na ausência de cobertura, recai sobre o Tesouro Nacional sob a forma de créditos extraordinários, renegociações de dívidas rurais e prorrogações de financiamento, sempre depois do fato consumado e sem a previsibilidade de uma indenização contratual.

A reiteração dessas medidas emergenciais, que se pretende mitigar com a obrigatoriedade da subvenção, é sintoma da subutilização do seguro como mecanismo de gestão de risco: o próprio contingenciamento de mais de 40% do orçamento do PSR em 2025 e em 2026 ilustra como a imprevisibilidade orçamentária de um instrumento preventivo acaba por deslocar o custo do risco climático para instrumentos reativos e fiscalmente mais onerosos.

A subvenção ao prêmio do seguro rural é, nesse contexto, o principal instrumento de política pública de fomento à contratação do seguro agrícola no Brasil, viabilizando o acesso de produtores de diferentes portes a um mecanismo essencial de gestão de risco climático.





SENADO FEDERAL

Gabinete do Senador Jaime Bagattoli

A imprevisibilidade na execução orçamentária dessa despesa compromete a própria racionalidade da política, pois o produtor rural, ao planejar sua safra, não dispõe de garantia mínima de que a subvenção contratada será efetivamente honrada pelo Estado. A obrigatoriedade da despesa, tal como proposta, corrige essa distorção sem comprometer a disciplina fiscal, na medida em que preserva a análise anual de compatibilidade com a meta de resultado primário e se apoia em fontes de compensação já identificadas.

O fortalecimento do seguro rural como garantia de crédito rural — mediante cessão fiduciária de indenizações, prioridade de pagamento à instituição financeira credora e prazos de regulação mais céleres — tende a reduzir o custo de capital para o produtor e a mitigar o risco de inadimplência associado a eventos climáticos, com reflexos positivos sobre a oferta e o custo do crédito agropecuário.

Na mesma linha, o aperfeiçoamento da governança do Fundo de que trata a Lei Complementar nº 137, de 2010, amplia a capacidade de absorção de riscos catastróficos pelo mercado segurador, reduzindo a dependência de recursos públicos emergenciais.

Merece registro, ainda, a articulação entre a subvenção ao PSR e o Programa de Garantia da Atividade Agropecuária (Proagro), expressamente contemplada no art. 6º do Substitutivo. Trata-se de estratégia já sinalizada pelo Conselho Monetário Nacional, no sentido de migrar gradualmente o atendimento de produtores para o mercado segurador privado, mantendo o Proagro focado nos empreendimentos sem oferta de cobertura por seguradoras — o que tende a qualificar o gasto público, ao direcionar recursos escassos para onde o mercado não supre a demanda.

Em síntese, o Substitutivo responde a um diagnóstico setorial concreto — a baixa e decrescente cobertura do seguro rural brasileiro, num contexto de perdas climáticas crescentes e de distância significativa em relação a experiências internacionais de maior êxito — e aperfeiçoa, de modo coerente e financeiramente sustentado, o marco legal que sustenta essa política, conferindo previsibilidade a um instrumento essencial à segurança alimentar e ao desenvolvimento do agronegócio nacional, sem violar as regras fiscais aplicáveis à criação de despesa obrigatória, razão pela qual merece aprovação.





SENADO FEDERAL

Gabinete do Senador Jaime Bagattoli

Por fim, para melhor atender o que dispõem as regras previstas na legislação orçamentária e fiscal, entendemos mais adequada a simples supressão do art. 6º do Substitutivo e o acréscimo da expressão “estarão condicionadas à observância de medidas de compensação nos termos de legislação específica” ao final do § 4º do art. 1º da Lei nº 10.823, de 19 de dezembro de 2003, na forma do art. 3º do Substitutivo. Trata-se esta última de mera adequação redacional para tornar explícita a necessidade de observância de medidas de compensação para a execução das despesas advindas da nova lei.

III – VOTO

Diante do exposto, o voto é pela aprovação do Substitutivo da Câmara dos Deputados ao Projeto de Lei nº 2951, de 2024, ressalvado seu art. 6º e com a seguinte adequação redacional:

Dê-se ao § 4º do art. 1º da Lei nº 10.823, de 19 de dezembro de 2003, na forma do art. 3º do Substitutivo, a seguinte redação:

“Art. 3º.

‘Art. 1º’

§ 4º As despesas com a subvenção econômica de que trata este artigo terão caráter obrigatório, limitadas ao montante previsto no projeto de lei orçamentária anual encaminhado pelo Poder Executivo federal ao Congresso Nacional, correrão à conta das dotações orçamentárias consignadas anualmente ao Ministério da Agricultura e Pecuária e estarão condicionadas à observância de medidas de compensação nos termos de legislação específica.”

Sala das Sessões,

, Presidente

, Relator

