



SENADO FEDERAL  
Gabinete do Senador JAYME CAMPOS

## COMPLEMENTAÇÃO DE VOTO

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

Na 37ª Reunião Extraordinária da Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ), realizada no último dia 22 de outubro, oferecemos relatório ao 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.*

Na forma do relatório proposto, foi apresentado substitutivo ao PL nº 2.951, de 2024, para análise da CCJ. Na sequência, a Presidência da Comissão concedeu vista coletiva aos Senadores nos termos do art. 132 do Regimento Interno do Senado Federal (RISF).

No dia 4 de novembro de 2025, foi apresentada a Emenda nº 3 – PL 2.951/2024, de autoria do Senador Alessandro Vieira, para assegurar maioria estatal no Conselho Diretor do Fundo suplementar de que trata a Lei Complementar nº 137, de 2010, sempre que houver aporte da União com o intuito de fortalecer a transparência e a responsabilidade na gestão do Fundo destinado à cobertura suplementar dos riscos do Seguro Rural.

É a síntese dos fatos mais importante desde a 37ª Reunião Extraordinária desta Comissão.

Nesse contexto, apresento a esta CCJ a presente Complementação de Voto ao Projeto de Lei (PL) nº 2.951, de 2024.

## **II – ANÁLISE**

Nesta Complementação de Voto, vale destacar as discussões que foram realizadas sobre a importância de tornar obrigatória as despesas relativas à subvenção ao prêmio do seguro rural (PSR).

Desde 2005, constam nos projetos de leis orçamentárias anuais (PLOAs) dotações para a ação 099F - Concessão de Subvenção Econômica ao Prêmio do Seguro Rural, que se refere ao mecanismo de execução do seguro rural (Lei nº 10.823, de 2003).

A União arca com uma porcentagem do prêmio do seguro, enquanto o produtor paga a parcela restante. O objetivo é reduzir o custo do seguro e garantir maior proteção para o produtor rural contra perdas.

A concessão da subvenção permite que mais produtores contratem o seguro, protegendo sua atividade contra riscos como eventos climáticos. A subvenção pode ser diferenciada com base em fatores como o tipo de cultura, região de produção e categoria do produtor.

Em termos nominais, as dotações orçamentárias passaram de R\$ 45 milhões nos primeiros anos após a aprovação da Lei nº 10.823, de 2003, e

atingiram R\$ 400 milhões a partir de 2013. Em 2015, houve forte expansão da dotação prevista no PLOA, atingindo R\$ 700 milhões, que recuou nos anos seguintes, retomando o patamar de R\$ 400 milhões. Somente em 2020, a dotação prevista no PLOA alcançou o nível de R\$ 1 bilhão, em termos nominais. Para 2026, o PLOA enviado pelo Poder Executivo prevê R\$ 1,092 bilhão para financiar a despesa com a subvenção ao prêmio do seguro rural.

Entretanto, como é uma despesa discricionária, as dotações previstas inicialmente nos PLOAs não são necessariamente executadas e pagas durante o exercício financeiro. Por exemplo, em 2024 foi aprovada a proposta do Poder Executivo de R\$ 1,06 bilhão, mas só foram pagos R\$ 642 milhões, cerca de 60% da dotação inicial. Neste ano de 2025, a situação é ainda mais delicada, visto que houve um bloqueio de mais de R\$ 400 milhões, o que representou uma redução de cerca de 45% em relação ao orçamento aprovado pelo Congresso Nacional, a maior redução já ocorrida dentro de um ano-safra desde que o Programa foi criado.

Dessa forma, faltaram recursos para proteger a principal safra de grãos do país, a safra de verão, que, pela primeira vez, ficará sem a cobertura de seguro rural subvencionado pelo governo federal. Isso significa dizer que o principal grão produzido no país, a soja, que igualmente era o produto com maior área segurada, ficará sem amparo do PSR para a corrente safra.

Para acabar com a falta de previsibilidade na execução dessa despesa essencial ao aprofundamento do mercado de seguro rural no Brasil e à segurança alimentar da nossa população, o PL nº 2.951, de 2024, torna obrigatória a despesa com a subvenção ao prêmio do seguro rural de que trata a Lei nº 10.823, de 2003.

Ao tornar essa despesa obrigatória, algumas regras fiscais devem ser atendidas, especialmente com relação à estimativa do impacto fiscal e à adoção de medidas de compensação para não afetar o alcance das metas de resultado primário.

Essas regras de criação de despesas estão definidas:

- no art. 113 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT) da Constituição Federal de 1988;

- no art. 17 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF); e
- no art. 129 da Lei nº 15.080, de 30 de dezembro de 2024, que dispõe sobre as diretrizes para a elaboração e a execução da Lei Orçamentária de 2025 (LDO/2025).

A estimativa do impacto da despesa com o PSR no próximo ano, da ordem de R\$ 1,1 bilhão, já está incorporada no PLOA de 2026 enviado pelo Poder Executivo (PLN 15/2025), sem comprometer a meta de resultado primário.

No PLOA de 2026, a despesa primária total é de R\$ 3,1 bilhões, sendo que as discricionárias alcançam R\$ 243 bilhões e a despesa com subvenção ao PSR prevista no PLOA é de apenas cerca de 0,4% das discricionárias.

Para os anos seguintes, estimamos que a despesa com o PSR seja elevada de forma gradual até o patamar de R\$ 2 bilhões em 2028. De qualquer forma, essa estimativa deverá ser analisada pelo Poder Executivo no momento de elaboração do PLOA de cada exercício financeiro e somente será materializada caso não comprometa o alcance das metas de resultado primário.

Para compensar o aumento dessa despesa obrigatória de caráter continuado, sugerimos a incorporação da receita gerada pelo **Regime Especial de Atualização e Regularização Patrimonial (REARP)**, de que trata a Lei nº 15.265, de 21 de novembro de 2025 (conversão do PL nº 458, de 2021), para atualização, por pessoa física, do valor de bens móveis e imóveis adquiridos com recursos de origem lícita e localizados no território nacional, e regularização, por pessoa física ou jurídica, de bens ou direitos de origem lícita que não tenham sido declarados ou tenham sido declarados com omissão ou incorreção em relação a dados essenciais.

Adicionalmente, o próprio Poder Executivo irá prover dotação orçamentária, quando da apresentação do Orçamento Geral da União (OGU), que será devidamente avaliado pelo Congresso Nacional. Irá também, sem dúvida, alocar a correspondente disponibilidade financeira para a medida. Em adição, poderão ser utilizados para a devida compensação multas e penalidades aplicadas no âmbito do seguro rural e direcionadas outras fontes pelo Poder Executivo.

O impacto fiscal esperado pela adesão à modalidade da atualização do REARP foi estimado pela Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle do Senado Federal (CONORF), por meio da Nota Técnica de Impacto Orçamentário e Financeiro nº 20, de 2021.

Naquela manifestação, a Consultoria de Orçamentos estimou aumento de arrecadação de R\$ 945 milhões para o ano de 2021, de R\$ 271 milhões para o ano de 2022 e de R\$ 400 milhões para o ano de 2023. Esses dados, segundo a mencionada Nota, levaram em consideração apenas a possível atualização de bens imóveis por pessoas físicas. Portanto, o resultado esperado pela entrada em vigor do regime é bastante positivo.

Por sua vez, o substitutivo ao PL nº 458, de 2021, aprovado na Câmara dos Deputados no final de outubro deste ano e no Senado Federal em novembro, incluiu, em acordo com o governo federal, algumas das medidas previstas no projeto de lei de conversão da Medida Provisória (MPV) nº 1.303, de 11 de junho de 2025, as quais, embora amplamente discutidas no âmbito da Comissão Mista, não chegaram a ser apreciadas, em razão do decurso do prazo para deliberação da proposição.

Dentre as propostas inseridas que elevaram de maneira significativa o impacto fiscal do PL nº 458, de 2021, ressaltamos:

(i) consideram-se não declaradas as compensações tributárias fundadas em documento de arrecadação inexistente ou em créditos da contribuição para o PIS/Pasep e da Cofins que não guardem relação com a atividade econômica do sujeito passivo;

(ii) previsão de que a duração máxima do benefício de auxílio por incapacidade temporária concedido por análise documental será de 30 dias, sendo necessária perícia presencial ou com o uso de tecnologia de telemedicina para benefícios com prazo superior;

(iii) limitação da despesa com a compensação financeira entre o Regime Geral de Previdência Social e os regimes de previdência dos servidores da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios à dotação orçamentária específica, na data de publicação de cada lei orçamentária anual;

e

(iv) estabelecimento de medidas destinadas a inibir fraudes na concessão do seguro-defeso, tais como a necessidade de registro do beneficiário no CadÚnico, a previsão de cruzamentos de informações de cadastros oficiais, a transferência da competência para processamento de requerimentos de concessão do benefício do Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) para o Ministério do Trabalho e Emprego (MTE), a necessidade de comprovação do exercício da atividade pesqueira e de domicílio na área abrangida ou limítrofe àquela em que foi instituído o período de defeso.

Segundo a Exposição de Motivos da MPV 1.303/2025, apenas a proposta de aprimorar o sistema de compensação dos tributos administrados pela Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil, por meio da alteração promovida na Lei nº 9.430, de 27 de dezembro de 1996, com o objetivo de fornecer maior segurança jurídica e reforçar o combate a fraudes tributárias, vai gerar ganho de arrecadação da ordem de **R\$ 10 bilhões** nos próximos anos.

Assim, a proposta de tornar obrigatória a subvenção ao PSR - cuja despesa já está prevista nos PLOAs desde 2005 - é facilmente compensada pelo ganho estrutural de receitas e despesas previsto no PL nº 458, de 2021.

Enfrentada a questão relativa às regras fiscais de criação de despesas obrigatórias, vale destacar a importância da previsibilidade da subvenção ao PSR para a melhoria da qualidade dos gastos públicos.

Atualmente, eventos extremos e imprevisíveis geram riscos à execução orçamentária na medida em que provocam a necessidade de créditos extraordinários para a cobertura de despesas imprevistas. Ademais, esses eventos acabam gerando pressão para despesas relativas à renegociação de dívidas rurais, que reduzem o espaço fiscal para novas operações de crédito e para a equalização do crédito rural, além de prejudicar a percepção de risco dos produtores rurais afetados pelos eventos extremos.

A ampliação do seguro rural, esperada com a previsibilidade da subvenção ao PSR, além de reduzir a pressão por créditos extraordinários e renegociações de dívidas, também deve aumentar a eficiência na utilização dos recursos públicos alocados em outros instrumentos de política agrícola como, por exemplo, no Programa de Garantia da Atividade Agropecuária (Proagro).

Nesse sentido, o próprio Conselho Monetário Nacional (CMN), ao aprovar alterações recentes no Proagro, ressaltou que há ganhos de eficiência na alocação dos recursos da União por meio do realinhamento de incentivos

existentes no Proagro e da progressiva migração do atendimento de parte seu público para as seguradoras, com o suporte do PSR. Assim, o objetivo de longo prazo seria manter o atendimento no Proagro apenas daqueles empreendimentos que não possuam oferta de cobertura pelas seguradoras. Para tanto, os órgãos formuladores da política agrícola e o Banco Central do Brasil, em articulação com a Secretaria do Tesouro Nacional, deverão atuar para assegurar que os recursos públicos distribuídos entre Proagro e PSR sejam suficientes e oportunos para garantir a consecução dos objetivos dessa estratégia de migração, de modo a diminuir os dispêndios da União sem comprometer a continuidade do atendimento a empreendimentos que sejam sustentáveis do ponto de vista econômico.

Dessa forma, reforçamos a importância do PL nº 2.951, de 2024, para modernizar os marcos legais do seguro rural no Brasil, com impactos positivos na produção agropecuária e na segurança alimentar, além de melhorar a qualidade dos gastos públicos.

Por derradeiro, entendemos que a Emenda nº 3 – PL 2.951/2024 é meritória, mas, de outra parte, necessita maior complemento e aprofundamento para garantir os mecanismos de transparência que o Fundo previsto na Lei Complementar nº 137, de 2010, demanda.

### 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 e pela **rejeição** da Emenda nº 3, nos termos da emenda substitutiva apresentada na 37ª Reunião Extraordinária da CCJ, realizada no último dia 22 de outubro.

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relator