



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador Rogério Carvalho

PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO Nº , DE 2025

Altera o inciso III do art. 5º e acrescenta o § 6º-A ao art. 37 da Constituição Federal para estabelecer a imprescritibilidade do crime de tortura e das ações de responsabilização do Estado por danos decorrentes da prática de tortura a terceiros, em razão de ação ou omissão de seus agentes.

As Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, nos termos do art. 60 da Constituição Federal, promulgam a seguinte emenda ao texto constitucional:

Art. 1º A Constituição Federal passa a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 5º

.....

III – ninguém será submetido a tortura nem a tratamento desumano ou degradante, constituindo a prática da tortura crime imprescritível;

.....” (NR)

“Art. 37.

.....



SENADO FEDERAL

Gabinete do Senador Rogério Carvalho

§ 6º-A São imprescritíveis as ações de responsabilização do Estado por danos decorrentes da prática de tortura a terceiros, em razão de ação ou omissão de seus agentes, assegurando o direito de regresso contra os responsáveis.

.....”

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

JUSTIFICAÇÃO¹

A presente Proposta de Emenda à Constituição visa estabelecer a imprescritibilidade tanto do crime de tortura quanto das ações de responsabilização do Estado por danos decorrentes da prática de tortura, representando um marco fundamental na proteção dos direitos humanos no ordenamento jurídico brasileiro.

A Constituição Federal de 1988 classificou o crime de tortura como inafiançável e insuscetível de graça ou anistia, mas não o tornou imprescritível como fez com o racismo. Durante a Assembleia Constituinte, houve discussões para incluir a tortura no rol de crimes imprescritíveis, lideradas especialmente pelo Deputado Federal Carlos Alberto “Caó” (PDT-RJ), mas a proposta não prosperou, deixando uma lacuna normativa particularmente grave considerando que a tortura permanece disseminada na estrutura punitiva estatal brasileira.

A tortura não se restringe apenas a presídios, cadeias e delegacias, manifestando-se também no âmbito privado contra idosos, mulheres e crianças sob custódia e proteção de adultos, bem como em relações domésticas e familiares disfuncionais. O Brasil tem se deparado

¹ Esta proposição foi elaborada a partir de sugestão de modificação ao art. 37 da Constituição Federal, realizada pelos juristas Laura Taddei Alves Pereira Pinto Berquó, inscrita na OAB/PB nº 11.151, Carmela Grüne, inscrita na OAB/RS nº 76.190 e Ricardo Antônio Lucas Camargo, Professor Associado do curso de Direito da UFRGS. Apresentamos nossos agradecimentos aos juristas pela colaboração prestada.



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador Rogério Carvalho

com casos emblemáticos que evidenciam essa realidade, como a tragédia envolvendo o menino Henry Borel, que chocou a sociedade e expôs a vulnerabilidade de grupos específicos diante de práticas violentas.

Nesse sentido, a modificação proposta no inciso III do artigo 5º para estabelecer a imprescritibilidade do crime de tortura encontra fundamento jurídico sólido na interpretação sistemática do ordenamento constitucional. O artigo 5º da Constituição Federal, em seus incisos XLII e XLIV, não estabeleceu rol de crimes imprescritíveis inalterável pelo constituinte derivado, mas sim um conjunto de situações paradigmáticas de crime as quais, pela sua gravidade e natureza, merecem tratamento especial quanto à persecução penal². Assim, a tortura, enquanto grave violação de direitos humanos que atenta contra a dignidade humana – fundamento da República Federativa do Brasil –, apresenta características que justificam plenamente sua inclusão no rol de crimes imprescritíveis.

Paralelamente, a inclusão do § 6º-A no artigo 37 da Constituição Federal confere imprescritibilidade às ações de responsabilização civil do Estado por danos decorrentes da prática de tortura. Essa proposta encontra fundamento na interpretação sistemática do ordenamento constitucional à luz da Emenda Constitucional nº 45/2004, que consolidou o bloco de constitucionalidade ampliado mediante a incorporação expressa de tratados internacionais de direitos humanos ao sistema jurídico brasileiro.

As medidas propostas harmonizam-se com os direitos fundamentais protegidos como cláusulas pétreas no artigo 5º da Constituição Federal e representam forma efetiva de evitar que atos de tortura possam se beneficiar da prescrição tanto na esfera penal quanto na administrativa, configurando evidente retrocesso à efetividade dos direitos humanos, à dignidade humana e à preservação da memória coletiva.

O cenário normativo do Direito Internacional dos Direitos Humanos, devidamente incorporado ao ordenamento jurídico interno,

² Observe-se, por exemplo, que a Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania opinou favoravelmente à Proposta de Emenda à Constituição nº 54, de 2023, que “Acrescenta o inciso LXXX ao art. 5º da Constituição Federal para tornar imprescritível o crime de tráfico de crianças e adolescentes”.



SENADO FEDERAL

Gabinete do Senador Rogério Carvalho

reforça substancialmente a vinculação do Brasil a conjunto robusto de compromissos internacionais que impõem deveres concretos de prevenção, repressão e responsabilização por graves violações de direitos humanos, incluindo especificamente a vedação da prescrição nos casos de tortura, sobretudo quando caracterizada como crime internacional ou contra a humanidade.

A Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência, incorporada pelo Decreto nº 6.949/2009, tornou-se o primeiro tratado internacional de direitos humanos aprovado com status de emenda constitucional no Brasil, conforme o § 3º do artigo 5º da Constituição Federal, estabelecendo que pessoas com deficiência não devem ser submetidas a tortura, tratamentos cruéis, desumanos ou degradantes, e vinculando o Estado brasileiro à adoção de medidas legislativas, administrativas, educacionais e judiciais para prevenir e punir essas práticas.

O Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos, internalizado pelo Decreto nº 592/1992, constitui um dos mais relevantes tratados do sistema das Nações Unidas em matéria de direitos fundamentais, consagrando a proibição absoluta da tortura como direito não-derrogável, que não pode ser suspenso nem em situações de emergência, consolidando o entendimento de que tais práticas são inaceitáveis sob qualquer justificativa. Complementarmente, o Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, incorporado pelo Decreto nº 591/1992, embora não trate diretamente da tortura, estabelece princípios de dignidade humana, igualdade e não discriminação que formam a base para a prevenção estrutural da tortura.

A Convenção Americana sobre Direitos Humanos, conhecida como Pacto de San José da Costa Rica e internalizada pelo Decreto nº 678/1992, constitui instrumento normativo fundamental do Sistema Interamericano de Direitos Humanos, vinculando o Brasil à jurisprudência da Corte Interamericana de Direitos Humanos. Seu artigo 5º consagra o direito à integridade pessoal, proibindo expressamente a tortura e qualquer forma de tratamento cruel, desumano ou degradante, sendo que a interpretação sistemática do Pacto, desenvolvida pela Corte Interamericana,



SENADO FEDERAL

Gabinete do Senador Rogério Carvalho

afirma que tais violações são imprescritíveis, inaniistáveis e devem ser investigadas e punidas pelo Estado, independentemente do tempo transcorrido.

A Convenção contra a Tortura e Outros Tratamentos ou Penas Cruéis, Desumanos ou Degradantes, da Organização das Nações Unidas, incorporada pelo Decreto nº 40/1991, impõe ao Brasil obrigações positivas e imediatas de tipificar a tortura como crime no ordenamento interno, com sanções penais proporcionais à sua gravidade, proibindo expressamente a anistia, prescrição ou qualquer medida que impeça a responsabilização dos autores, exigindo que o Estado investigue e puna qualquer ato de tortura, inclusive quando praticado por autoridades estatais, garantindo reparação adequada às vítimas e reconhecendo o princípio da jurisdição universal.

A Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial, internalizada pelo Decreto nº 65.810/1969, estabelece a obrigação estatal de eliminar a discriminação racial em todas as suas formas, inclusive quando praticada por autoridades estatais, reconhecendo que o contexto de tortura é frequentemente atravessado por marcadores raciais e reforçando o dever de prevenir e coibir qualquer violência institucional racialmente motivada. Similarmente, a Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher, incorporada pelo Decreto nº 4.377/2002, obriga os Estados a adotar políticas públicas, legislativas e judiciais para eliminar a violência e discriminação contra as mulheres, incluindo formas específicas de tortura e violência institucional de gênero, sendo que o Comitê da CEDAW reconhece que a violência de gênero pode configurar tortura.

A Convenção Interamericana para Prevenir e Punir a Tortura, internalizada pelo Decreto nº 98.386/1989, representa o principal tratado do sistema interamericano voltado exclusivamente ao combate à tortura, definindo-a de forma ampla e impondo ao Estado o dever de adotar medidas legislativas eficazes para sua repressão, punir os autores, impedir a prescrição, garantir reparação integral às vítimas e não permitir anistias, imunidades ou benefícios processuais que comprometam a responsabilização penal. Já a Convenção sobre os Direitos da Criança, incorporada pelo Decreto nº 99.710/1990, assegura proteção especial



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador Rogério Carvalho

contra todas as formas de violência, crueldade, exploração e abuso, reconhecendo a especial vulnerabilidade da infância e impondo ao Estado o dever reforçado de prevenção, responsabilização e reabilitação das vítimas.

O Estatuto de Roma do Tribunal Penal Internacional, incorporado pelo Decreto nº 4.388/2002, ao qual o Brasil aderiu formalmente nos termos do artigo 5º, § 4º, da Constituição Federal, classifica a tortura como crime contra a humanidade quando cometida de forma sistemática ou generalizada, estabelecendo sua imprescritibilidade e vinculando o Brasil à obrigação de cooperar com investigações, prender acusados e evitar a impunidade.

Ademais, no “Caso Trabalhadores da Fazenda Brasil Verde vs. Brasil” (sentença de 20 de outubro de 2016), a Corte Interamericana de Direitos Humanos reconheceu que “os delitos que representem graves violações de direitos humanos não podem ser objeto de prescrição” (parágrafo 454).

Dessa forma, é imprescindível reconhecer que a tortura, enquanto grave violação de direitos humanos, deve ser reprimida de maneira efetiva pelo Estado, especialmente quando praticada de forma sistemática ou no contexto de perseguições políticas, sociais ou raciais. Nesse contexto, admitir a prescrição do crime de tortura ou das ações de responsabilidade civil do Estado por tortura significa compactuar com a perpetuação da violência institucional e negar a centralidade da dignidade humana como fundamento do Estado Democrático de Direito. A justiça tardia já se configura como negação, mas quando suprimida por artifícios normativos, transforma-se em cumplicidade e afronta aos princípios e preceitos constitucionais fundamentais.

Estamos certos, portanto, de que esta proposição não é apenas uma exigência normativa, mas constitui imperativo ético e civilizatório essencial para a construção de uma sociedade verdadeiramente comprometida com a proteção da dignidade humana e com a efetivação dos direitos humanos fundamentais, em harmonia com os mais elevados padrões internacionais de proteção e com os compromissos assumidos pelo Brasil perante a comunidade internacional.



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador Rogério Carvalho

Pelo exposto, solicitamos aos nobres Pares apoio para aprovação da matéria.

Sala das Sessões,

Senador ROGÉRIO CARVALHO