



SENADO FEDERAL

Gabinete do Senador Alessandro Vieira

**COMISSÃO PARLAMENTAR DE INQUÉRITO DO CRIME ORGANIZADO (CPICRIME)**

**(Requerimento nº 470, de 2025)**

**RELATÓRIO FINAL**

Senador Alessandro Vieira (MDB/SE)

**Brasília, 13 de abril de 2026**





## SENADO FEDERAL

Gabinete do Senador Alessandro Vieira

### SUMÁRIO

<b>1. Considerações iniciais.....</b>	<b>5</b>
<b>2. Ocupação territorial.....</b>	<b>12</b>
2.1. Principais facções.....	14
2.1.1. Milícias cariocas.....	16
2.1.2. Comando Vermelho (CV).....	17
2.1.3. Primeiro Comando da Capital (PCC).....	18
2.1.4. Terceiro Comando Puro (TCP).....	20
2.2. Rotas utilizadas para o transporte de mercadorias.....	20
<b>3. Crimes praticados e atividades econômicas.....</b>	<b>24</b>
3.1. Homicídios.....	27
3.2. Tráfico de drogas.....	28
3.3. Domínio territorial.....	29
3.4. Tráfico de armas.....	30
3.5. Crimes praticados contra crianças e adolescentes.....	35
3.5.1. Facções criminosas e as crianças e adolescentes.....	38
3.5.2. Crimes contra crianças e adolescentes em ambientes digitais.....	40
3.6. Segmentos econômicos lícitos.....	43
3.6.1. Tabaco e produtos fumígenos.....	43
3.6.2. Ouro e garimpo ilegal.....	45
3.6.3. Combustíveis e demais derivados de petróleo.....	47
3.6.4. Mercado imobiliário.....	50
3.6.5. Bebidas.....	54
<b>4. Lavagem de dinheiro.....</b>	<b>55</b>
<b>5. Infiltração do crime organizado no poder público.....</b>	<b>59</b>
5.1. Caso Master.....	61
<b>6. Sistema prisional.....</b>	<b>69</b>
<b>7. Necessidade de integração entre os órgãos de segurança pública e as Forças Armadas.....</b>	<b>72</b>
<b>8. Experiências bem-sucedidas de prevenção e repressão ao crime organizado.....</b>	<b>78</b>
<b>9. Orçamento e quadro de pessoal.....</b>	<b>83</b>
<b>10. Encaminhamentos e sugestões.....</b>	<b>89</b>
10.1. Indiciamentos.....	89
10.1.1. MINISTRO JOSÉ ANTONIO DIAS TOFFOLI.....	92
a) Art. 39, 2, da Lei nº 1.079/1950 — Proferir julgamento quando, por lei, seja suspeito na causa.....	92
b) Art. 39, 5, da Lei nº 1.079/1950 — Proceder de modo incompatível com a honra, dignidade e decoro de suas funções.....	96
10.1.2. MINISTRO ALEXANDRE DE MORAES.....	101
a) Art. 39, 2, da Lei nº 1.079/1950 — Proferir julgamento quando, por lei, seja	





## SENADO FEDERAL

Gabinete do Senador Alessandro Vieira

suspeito na causa.....	101
b) Art. 39, 5, da Lei nº 1.079/1950 — Proceder de modo incompatível com a honra, dignidade e decoro de suas funções.....	104
10.1.3. MINISTRO GILMAR FERREIRA MENDES.....	107
a) Art. 39, 5, da Lei nº 1.079/1950 — Proceder de modo incompatível com a honra, dignidade e decoro de suas funções.....	107
10.1.4. PGR PAULO GUSTAVO GONET BRANCO.....	110
a) Art. 40, 3, da Lei nº 1.079/1950 — Ser patentemente desidioso no cumprimento de suas atribuições.....	110
10.2. Propostas legislativas.....	113
10.2.1. Modernização de mecanismos de combate às organizações criminosas....	113
10.2.2. Aprimoramento da detecção e repressão de crimes financeiros.....	149
a) Melhor definição de competências entre CVM e Banco Central.....	150
b) Maior efetividade na repressão a crimes contra o sistema financeiro nacional e o mercado de capitais.....	153
c) Ampliação da transparência das pessoas jurídicas e dos fundos de investimento.....	154
d) Fortalecimento do Coaf e de demais órgãos de controle financeiro.....	159
e) Regulamentação da cessão de precatórios e direitos creditórios.....	162
f) Modernização da Lei nº 9.613, de 3 de março de 1998 (Lei Antilavagem)....	165
10.2.3. A regulamentação do lobby como medida estrutural de prevenção à captura do estado.....	168
10.2.4. Aperfeiçoamento do controle interno e externo da Administração Pública..	171
a) Regulamentação das Pessoas Expostas Politicamente (PEPs).....	171
b) Criação de um sistema de declaração de bens e direitos dos servidores públicos.....	175
c) Auditoria patrimonial aleatória de agentes públicos.....	179
d) Gestão de informações para detecção de corrupção de funcionários públicos... 181	
10.2.5. Marco legal da atividade de inteligência.....	184
10.2.6. Modernização do sistema socioeducativo e da legislação infracional.....	191
10.2.7. Funcionamento das Comissões Parlamentares de Inquérito.....	193
10.2.8. Código de Ética dos Tribunais Superiores.....	197
10.3. Recomendações.....	200
10.3.1. Fortalecimento das instituições de combate ao crime organizado.....	200
10.3.2. Criação do Ministério da Segurança Pública.....	201
10.3.3. Estratégias para o enfrentamento da criminalidade organizada que domina territórios.....	203
10.3.4. Intervenção federal no Rio de Janeiro.....	206
10.3.5. Atenção quanto à classificação das facções criminosas como terroristas... 209	
10.3.6. Medidas preventivas em relação a crianças e adolescentes.....	213





## SENADO FEDERAL

Gabinete do Senador Alessandro Vieira

a) O papel do planejamento familiar na redução da vulnerabilidade social de adolescentes.....	213
b) O potencial do programa Jovem Aprendiz para a ressocialização de menores infratores.....	215
10.3.7. Fiscalização e controle de armas.....	216
10.4. Encaminhamentos finais.....	217
<b>11. Considerações finais.....</b>	<b>218</b>





## SENADO FEDERAL

Gabinete do Senador Alessandro Vieira

### 1. Considerações iniciais

Com um prazo de 120 dias e orçamento limitado a R\$ 30 mil, esta Comissão objetivou identificar soluções para o combate ao crime organizado. Protocolado em 06 de fevereiro de 2025, o requerimento de criação da CPI (RQS nº 470, de 2025) contou com a assinatura de trinta Senadores. Sua leitura foi realizada em 17 de junho do mesmo ano e a Comissão veio a ser instalada em 04 de novembro.

O Plano de Trabalho foi apresentado e aprovado na mesma data, detalhando a investigação sobre a atuação e expansão de organizações criminosas no Brasil. O roteiro de trabalho previa a análise do *modus operandi* de facções e milícias em diferentes regiões do país, buscando entender suas estruturas de tomada de decisão.

Entre os objetivos centrais estava a realização de um diagnóstico rigoroso da infraestrutura de combate ao crime e a exploração do fenômeno dos "novos ilegalismos", no qual o crime organizado se infiltra em mercados lícitos com o auxílio de profissionais como advogados e contadores. Objetivou-se dar voz a profissionais da área técnica e acadêmica, buscando superar a falta de comunicação histórica entre os órgãos do Sistema Único de Segurança Pública (Susp) por meio de oitivas e requerimentos de informações institucionais.

Os eixos temáticos da investigação propostos foram: 1) a ocupação territorial, abrangendo o tráfico, a atuação de milícias e a ocorrência de crimes ambientais; 2) lavagem de dinheiro, que inclui o uso de *fintechs*, criptomoedas, bancas de advocacia e a infiltração em segmentos como combustíveis, bebidas, garimpos, mercado imobiliário e produções artísticas; 3) sistema prisional; 4) corrupção ativa e passiva em todos os setores e esferas; 5) rotas utilizadas para o transporte de mercadorias; 6) crimes praticados, com destaque para o tráfico de drogas e armas, sonegação tributária, crimes patrimoniais e crimes digitais; 7) necessidade de integração entre os órgãos de segurança pública e as Forças Armadas, especialmente na atuação em fronteiras; 8) experiências bem-sucedidas de prevenção e repressão ao crime organizado; e 9) orçamento.

Ao longo dos trabalhos da CPI, foram apresentados 312 requerimentos. Destes, 182 foram apreciados. A Comissão recebeu 134 documentos e realizou 18 reuniões.

Ainda em 2025, foram ouvidos **Andrei Augusto Passos Rodrigues**, diretor-geral da Polícia Federal (18 de novembro), **Antônio Glautter de Azevedo Moraes**, diretor de inteligência penal da SENAPPEN (19 de novembro), **Leandro Almada da Costa**, diretor de inteligência da Polícia Federal, e **Lincoln Gakiya**, Promotor de Justiça do MPSP (25 de novembro), o jornalista **Bruno Paes Manso** e o diretor do Fórum Brasileiro de Segurança Pública, **Renato Sérgio de Lima** (26 de novembro), o Ministro da Justiça e Segurança Pública **Ricardo Lewandowski** (09 de dezembro) e o ex-governador **Anthony Garotinho** (16 de dezembro). Encerrando o ano de 2025, no dia 17 de dezembro, foram ouvidos o governador de Santa Catarina, **Jorginho Mello**, e seu secretário de Segurança Pública, **Flávio Rogério Pereira Graff**.





## SENADO FEDERAL

Gabinete do Senador Alessandro Vieira

As atividades foram retomadas em 24 de fevereiro de 2026 com a oitava de **Yana Dumaresq Sobral Alves**, diretora da Meta. Nas semanas seguintes, a CPI ouviu a juíza **Vanessa Cavalieri** (10 de março), o empresário **João Carlos Falbo Mansur** (11 de março), **Vladimir Timerman**, da Esh Capital (18 de março), a jornalista **Cecília Oliveira** (24 de março), **José Pedro Gonçalves Taques**, ex-governador de Mato Grosso (25 de março), o professor **Leandro Piquet Carneiro** (31 de março), o secretário nacional de políticas penais, **André de Albuquerque Garcia** (7 de abril), e o presidente do Banco Central, **Gabriel Galípolo** (08 de abril). Por fim, a última oitiva seria a do ex-governador do Rio de Janeiro, **Cláudio Castro**, que informou que não poderá comparecer por questões de saúde.

A Comissão encontrou uma série de dificuldades antes e durante suas atividades. Antes de se iniciar, alguns parlamentares demonstraram receio em participar das investigações, considerando a alta periculosidade de facções criminosas. Isso, por si só, já é um relevante indicativo da situação atual do crime organizado no Brasil. O receio, por parte de agentes públicos, e em especial de titulares do Poder Legislativo, demonstra o quanto o crime organizado está fortalecido nos últimos anos e como o Estado está em uma posição de defesa reativa. Esse, compreendemos, foi um dos motivos para o elástico lapso temporal entre a leitura do requerimento da CPI e sua efetiva instalação. Além do medo justificável de riscos à integridade física e familiar, evidenciou-se uma incerteza sobre até que ponto o crime organizado infiltrou as estruturas estatais.

Com a instalação, a Comissão aprovou uma série de requerimentos requisitando a presença de servidores públicos para auxiliar nas atividades. A maior parte dos órgãos públicos não disponibilizou agentes públicos específicos para a CPI ou, quando o fez, não apresentou servidor com habilidades específicas de investigação. Isso tornou a atividade da Comissão extremamente difícil, uma vez que, embora tenha ocorrido o recebimento de uma quantidade relevante de documentação, a CPI não possuía o pessoal necessário e qualificado o suficiente para a análise completa em tão diminuto tempo, considerando também que não foi concedida a prorrogação de prazo por decisão unilateral e não motivada do presidente Davi Alcolumbre.

A não prorrogação do prazo também impossibilitou um trabalho investigativo mais completo. Não houve tempo hábil para a análise plena da documentação, nem a possibilidade de votação de requerimentos e oitivas que poderiam contribuir para a compreensão do crime organizado no país, mas que demandavam diligências prévias, a exemplo do piloto Mauro Caputti Mattosinho, que denunciou o uso de aeronaves particulares para transporte de valores e cargas suspeitas. Tampouco pudemos nos aprofundar em alguns dos eixos sugeridos no plano de trabalho, a exemplo dos crimes ambientais e a incidência de organizações criminosas na região amazônica. Entendemos que esses temas demandam apuração futura.

Outra dificuldade encontrada diz respeito às decisões do Supremo Tribunal Federal (STF) que esvaziaram os poderes investigatórios da CPI. Ao longo de todo o período de funcionamento da Comissão, decisões monocráticas de ministros da Corte suspenderam





## SENADO FEDERAL

Gabinete do Senador Alessandro Vieira

reiteradamente medidas investigativas regularmente aprovadas pelo colegiado, criando obstáculos graves ao desenvolvimento dos trabalhos e comprometendo a capacidade da CPI de produzir provas e ouvir pessoas de interesse.

O caso mais emblemático envolveu a quebra de sigilos bancário, fiscal, telefônico e telemático da empresa Maridt Participações S.A., ligada ao ministro do próprio STF Dias Toffoli.

O ministro Gilmar Mendes anulou o Requerimento 177/2026, que havia autorizado a medida, e concedeu *habeas corpus* de ofício para declarar a nulidade das quebras, determinando que órgãos e empresas que já tivessem recebido dados se abstivessem de encaminhá-los e que eventuais informações já remetidas fossem inutilizadas.

Na fundamentação, o ministro apontou ausência de fundamentação concreta no requerimento da CPI, sustentando que a quebra de sigilo não poderia ser utilizada como instrumento de devassa indiscriminada e que faltavam elementos que vinculassem a empresa a atividades de facções criminosas ou milícias. A CPI recorreu ao presidente do STF, ministro Edson Fachin, por meio de pedido de suspensão de liminar, mas o ministro manteve a suspensão, afirmando que não cabe à Presidência da Corte atuar como instância revisora de decisões monocráticas de outros ministros, uma vez que não existe hierarquia entre os integrantes do Tribunal.

Paralelamente, uma série de *habeas corpus* concedidos pelo ministro André Mendonça neutralizou convocações aprovadas pela Comissão. O ex-presidente do Banco Central, Roberto Campos Neto, por exemplo, obteve *habeas corpus* que converteu sua convocação obrigatória em mero convite, autorizando-o a prestar informações por escrito, inobstante se tratar de convocação de testemunha absolutamente fundamental para os trabalhos da Comissão.

Campos Neto faltou à CPI por três vezes consecutivas, alegando amparo nessa decisão. O mesmo ocorreu com o ex-governador do Distrito Federal Ibaneis Rocha: o ministro Mendonça concedeu *habeas corpus* desobrigando-o de comparecer à Comissão, embora a convocação tivesse sido regularmente aprovada para que ele esclarecesse seu papel nas negociações entre o BRB e o Banco Master. Até mesmo o banqueiro Daniel Vercaro, ex-dono do Banco Master e preso à época, teve seu depoimento tornado facultativo por decisão monocrática do mesmo ministro, levando a CPI a interpor diversos agravos regimentais para tentar reverter as medidas em tela.

Em 31 de março, o presidente da CPI, senador Fabiano Contarato, ainda denunciou novas exigências impostas pelo STF para pedidos de informação ao Coaf, alertando que as mudanças poderiam esvaziar ainda mais as investigações. O acúmulo dessas decisões, somado à não prorrogação do prazo de trabalhos, produziu um efeito profundamente negativo sobre a CPI, retardando ou mesmo inviabilizando atos essenciais para a plena apuração de fatos relevantes. Exemplo marcante desta situação foi a





## SENADO FEDERAL

Gabinete do Senador Alessandro Vieira

impossibilidade de oitiva do deputado estadual do Rio de Janeiro TH Jóias, preso e identificado pela Polícia Federal como faccionado, por omissão de despacho do ministro Alexandre de Moraes.

Como se ressaltou, nesse contexto de tensão entre os poderes investigatórios da CPI e o Poder Judiciário, os investigados, testemunhas e empresas atingidos pelas medidas da Comissão recorreram massivamente ao STF para obstar o avanço das apurações. Com base nos dados processuais consolidados pela Advocacia do Senado Federal, é possível identificar diversas ações judiciais contra atos da CPI do Crime Organizado, entre as quais aquelas ajuizadas por:

- Daniel Vorcaro, ex-controlador do Banco Master e preso preventivamente no âmbito da Operação *Compliance Zero*, que obteve *habeas corpus* junto ao ministro André Mendonça no INQ 5026, com liminar deferida que tornou facultativo seu comparecimento à CPI;
- Roberto Campos Neto, ex-presidente do Banco Central, o qual igualmente obteve *habeas corpus* no INQ 5026, com liminar parcialmente deferida pelo ministro André Mendonça, que converteu sua convocação obrigatória em mero convite e o autorizou a prestar esclarecimentos por escrito, o que resultou em três ausências consecutivas;
- Ibaneis Rocha, ex-governador do Distrito Federal, beneficiado por *habeas corpus* na PET 15556, com liminar deferida pelo ministro André Mendonça, que o desobrigou de comparecer à Comissão para prestar esclarecimentos sobre as negociações entre o BRB e o Banco Master;
- Fabiano Zettel, cunhado de Vorcaro e controlador do fundo Arleen, que figurou como parte na PET 15198, com liminar deferida pelo ministro André Mendonça, o que levou a ADVOSF a elaborar petição de autorização para depoimento e embargos de declaração;
- Paulo Humberto Barbosa e Leonardo Augusto Furtado Palhares, investigados no âmbito do caso Master, os quais obtiveram liminares no INQ 5026, respectivamente com deferimento parcial e integral, também pelo ministro André Mendonça;
- Ana Cláudia Queiroz da Paiva, Paulo Sérgio Neves e Beline Santana, igualmente investigados, os quais obtiveram liminares na PET 15556, todas deferidas pelo ministro André Mendonça;
- Maridt Participações S.A., cujo sócio é o ministro Dias Toffoli, que impetrou mandado de segurança (MS 38187) perante o ministro Gilmar Mendes, obtendo a anulação do Requerimento 177/2026, que havia autorizado a quebra de seus





## SENADO FEDERAL

Gabinete do Senador Alessandro Vieira

sigilos bancário, fiscal, telefônico e telemático, com determinação de inutilização de quaisquer dados já remetidos;

- João Carlos Falbo Mansur, fundador da Reag Investimentos, o qual obteve *habeas corpus* (HC 269005) perante o ministro Flávio Dino, com liminar parcialmente deferida que lhe garantiu o direito ao silêncio durante seu depoimento à Comissão.

Diante desse cenário de judicialização intensa, a Advocacia do Senado Federal (ADVOSF), por meio do Núcleo de Defesa das Prerrogativas Parlamentares (NUPAR), desempenhou papel central na defesa institucional das prerrogativas da CPI perante o STF, especialmente:

- No INQ 5026 (caso Maridt/Toffoli), agravo regimental contra a decisão que deferiu liminar em favor de José Eugênio Dias Toffoli e José Carlos Dias Toffoli;
- No INQ 5026 (caso Vorcaro), agravo regimental contra a decisão que tornou facultativo o comparecimento de Daniel Vorcaro à CPI;
- No INQ 5026 (caso Campos Neto), agravo regimental contra a decisão que converteu a convocação de Roberto Campos Neto em mero convite;
- No INQ 5026 (caso Paulo Humberto Barbosa), agravo regimental contra a liminar parcialmente deferida em favor do investigado;
- No INQ 5026 (caso Leonardo Palhares), agravo regimental contra a liminar deferida em favor do investigado;
- Na PET 15198 (caso Fabiano Zettel), petição de autorização para depoimento do investigado preso e, posteriormente, embargos de declaração contra decisão do ministro André Mendonça;
- Na PET 15556 (caso Beline Santana), petição de autorização para depoimento;
- Na SL 1890, petição inicial de suspensão de liminar dirigida ao presidente Edson Fachin, buscando reverter a anulação da quebra de sigilos da Maridt Participações, seguida de agravo regimental após o indeferimento e de memorial para reforço da argumentação;
- Na PET 15615, perante o ministro Edson Fachin, relativa à competência para julgamento do pedido de anulação de quebra de sigilo da Maridt.

Em que pese os obstáculos encontrados pela Comissão, entendemos que é possível entregar um relatório analítico com um panorama do crime organizado no Brasil, e também propositivo, apresentando soluções diversas para o seu combate. Discorreremos sobre o tema conforme delineado pelo Plano de Trabalho, de modo que o organizamos de acordo com os eixos temáticos propostos. Procedemos apenas a adequações formais,





## SENADO FEDERAL

Gabinete do Senador Alessandro Vieira

como a consolidação de alguns eixos em um mesmo tópico ou a alteração de sua ordem, a fim de melhor concatenar o texto.

Em linhas gerais, indicamos como a criminalidade organizada se distribui no território brasileiro, citando as principais facções presentes e as rotas utilizadas para o transporte de mercadorias. Em seguida, falamos sobre alguns dos principais crimes cometidos, além da inserção do crime organizado nos segmentos econômicos lícitos. Abordamos a problemática da lavagem de dinheiro e do espraiamento e relação do crime organizado com o poder público, por meio da corrupção, com especial destaque para o caso do Banco Master. Mencionamos a situação do sistema prisional e a necessidade de integração entre os diversos atores envolvidos com investigação e inteligência. Destacamos também experiências bem sucedidas identificadas. Discorremos sobre a situação orçamentária e o quadro de pessoal dos órgãos públicos. Ao final, apresentamos as propostas de indiciamento, sugestões legislativas e recomendações cabíveis de acordo com os achados.

Antes, no entanto, é importante destacar o que é considerado crime organizado no Brasil. Organizações criminosas são conceituadas juridicamente, em especial pela Lei nº 12.850, de 2 de agosto de 2013, como a associação de quatro ou mais pessoas estruturalmente ordenada e caracterizada pela divisão de tarefas, ainda que informal, com o objetivo de obter vantagem de qualquer natureza. Diferenciando-se da mera associação criminosa (art. 288 do CP) pela sua estabilidade, hierarquia e nítido caráter empresarial, essa modalidade exige que a finalidade seja a prática de infrações penais com penas máximas superiores a quatro anos ou de natureza transnacional. Assim, a doutrina destaca que o fenômeno consolidou-se como uma estrutura profissionalizada que utiliza o planejamento estratégico e a permanência temporal para garantir a eficácia de suas operações ilícitas e a manutenção do lucro.

É comum que se associe o crime organizado às facções criminosas, mas é possível dizer que as facções são uma espécie de organização criminosa, em geral de base prisional, dotada de estatuto próprio, hierarquia e forte sentimento de identidade, cujo objetivo extrapola o lucro, visando também ao controle social e territorial frente à ausência ou ineficiência do Estado. Recentemente, as facções criminosas foram previstas na Lei nº 15.358, de 24 de março de 2026 (Marco Legal do Combate ao Crime Organizado no Brasil - Lei Raul Jungmann), sancionada com vetos pelo Presidente da República durante o próprio período de funcionamento desta CPI. A norma, que teve origem no PL 5.582/2025 e recebeu a denominação em homenagem ao ex-deputado e ex-ministro da Segurança Pública falecido em janeiro de 2026, define como "organização criminosa ultraviolenta, denominada facção criminosa, o agrupamento de 3 (três) ou mais pessoas que emprega violência, grave ameaça ou coação para impor controle territorial ou social, intimidar populações ou autoridades ou atacar serviços, infraestrutura ou equipamentos essenciais ou que pratica atos destinados à execução dos crimes tipificados nesta Lei" (art. 2º, § 2º).





## SENADO FEDERAL

Gabinete do Senador Alessandro Vieira

A Lei Raul Jungmann representou um avanço significativo no arcabouço jurídico-penal brasileiro, ao tipificar o crime de domínio social estruturado e ao estabelecer penas de reclusão de 20 a 40 anos para as condutas praticadas por essas organizações, além de restringir benefícios como anistia, indulto, fiança e liberdade condicional para suas lideranças e de ampliar os instrumentos de bloqueio e apreensão de bens, incluindo ativos digitais como criptomoedas. Discorreremos melhor sobre a Lei Raul Jungmann ao longo do relatório, indicando pontos de aperfeiçoamento.

Por ora, nos interessa essa breve distinção entre organização criminosa e facção para destacar que o crime organizado não se manifesta apenas por meio de organizações violentas, mas também mediante estruturas sofisticadas voltadas à prática de crimes financeiros, corrupção e lavagem de dinheiro. Como observamos no recente caso do Banco Master, cuja liquidação extrajudicial pelo Banco Central trouxe à tona indícios de fraudes financeiras de grande magnitude, esse tipo de atuação criminosa tem a seu favor uma enorme gama de instrumentos para se blindar contra a repressão do Estado. Também se evidenciou, por meio das Operações Carbono Oculto e *Compliance Zero*, o quanto as facções passaram a se valer de mecanismos mais refinados de lavagem, em conluio com autoridades públicas e outras organizações voltadas à prática de crimes financeiros.

Trata-se de um fenômeno que a doutrina tem denominado de convergência criminosa: a interseção entre a criminalidade violenta de base territorial e a criminalidade econômica de colarinho branco, em que facções e agentes do sistema financeiro operam de forma simbiótica, cada qual fornecendo ao outro aquilo que lhe falta – às facções, os canais de legitimação do capital ilícito; aos operadores financeiros, a capacidade de imposição e coerção própria das organizações armadas.

Observados esses esclarecimentos, em alguns tópicos focaremos especificamente em facções criminosas, a exemplo da discussão sobre ocupação territorial. Em outros, abordaremos o crime organizado como um todo.

Por fim, um relatório como este demanda a atuação de muitos profissionais. Trabalharam com empenho na elaboração deste documento Marina Barão, Elaine Gontijo, Caio Morau, Guilherme Macedo e Elenice Rolemberg, servidores de nosso gabinete; a equipe da Consultoria Legislativa Rafael Erthal Corrêa de Sá, Marcelo Costenaro Cavali, Gabriel Ploncoski, Rafael Tiecher Cusinato, Rafael Coutinho Paiva, Leonardo Garcia Barbosa, Joanisval Brito Gonçalves, Dario Alberto de Andrade Filho, Marcello Cassiano Mesquita da Silva, Gil Wadson Moura Júnior; e o Consultor de Orçamentos, Fiscalização e Controle Diogo Antunes de Siqueira Costa. Também agradecemos as contribuições relativas ao aprimoramento da legislação apresentadas pela sociedade civil, a exemplo da Transparência Internacional e da Transparência Brasil, bem como ressaltamos o papel fundamental do jornalismo profissional.

Registramos também a atuação de todos os Senadores e suas equipes durante o andamento da Comissão, em especial o trabalho desempenhado pelo Presidente Sen. Fabiano Contarato, pela Secretaria da Comissão, representada pelo Secretário Anderson





## SENADO FEDERAL

Gabinete do Senador Alessandro Vieira

Antunes de Azevedo; e pela Advocacia do Senado, representada aqui pela Dra. Gabrielle Tatith Pereira, Advogada-Geral, e pelos Drs. Hugo Souto Kalil e Cláudio de Azevedo Barbosa, Coordenadores do Núcleo de Defesa das Prerrogativas Parlamentares (NUPAR). Agradecemos a participação de todos os convidados e as contribuições recebidas por e-mail dos cidadãos em geral.

### 2. Ocupação territorial

Neste e nos próximos tópicos, destacamos brevemente o panorama atual de facções criminosas no Brasil, em especial sua dispersão territorial, seus atores e as áreas de atuação.

O atual estado de coisas do domínio territorial por facções e milícias é produto de décadas de omissão e convivência estatais. O município do Rio de Janeiro é um clássico exemplo de como se chegou a uma situação desastrosa, com diversos aglomerados subnormais (as denominadas favelas) sendo literalmente dominados por grupos altamente armados, que retiraram a soberania territorial do Brasil sobre esses locais.

O início dos aglomeramentos subnormais cariocas remonta ao final do século XIX. Trabalhadores de baixa renda precisavam morar perto de seus locais de trabalho, mas não tinham habitação regular ou formal. Logo, principalmente na área central do município, foram construídas diversas edificações irregulares, chamadas de cortiços. Esses cortiços foram posteriormente derrubados pelo poder público, nas gestões de caráter higienista de Barata Ribeiro<sup>1</sup> e Pereira Passos<sup>2</sup>.

O termo favela ganhou relevância com a chegada de combatentes da Guerra de Canudos, em 1897, ao Rio de Janeiro. Soldados pobres, sem moradia e garantia de soldo, passaram a ocupar o Morro da Providência, juntamente com os moradores dos antigos cortiços. O local passou a ser chamado de Morro da Favela, relevo situado na região de Canudos e que tinha como uma de suas formas vegetais a planta favela ou faveleira. Com o tempo, o nome se disseminou para denominar as ocupações urbanas informais<sup>3</sup>.

No processo de aprofundamento da urbanização e da industrialização do Rio de Janeiro, como na construção da Avenida Presidente Vargas e da Avenida Brasil, muitos trabalhadores foram expulsos de seus locais de moradia, passando a habitar regiões de manguezais, margens inundáveis e montanhas. Foi daí que nasceram as comunidades do

<sup>1</sup> RIO MEMÓRIAS. **Cabeça de Porco**. Rio de Janeiro: Rio Memórias, [s. d.]. Disponível em: <https://riomemorias.com.br/memoria/cabeça-de-porco/>. Acesso em: 5 abr. 2026.

<sup>2</sup> PREFEITURA DA CIDADE DO RIO DE JANEIRO. Instituto Municipal de Urbanismo Pereira Passos. **O Rio de Janeiro e o Favela-Bairro**. *Coleção Estudos Cariocas*, n. 20030901, set. 2003. Disponível em: <https://estudoscariocas.rio/ojs/article/download/42/40/79>. Acesso em: 5 abr. 2026.

<sup>3</sup> BNDES. **Exposição “Morro da Favela à Providência de Canudos”**. Rio de Janeiro: BNDES, [s. d.]. Disponível em: <https://www.bndes.gov.br/wps/portal/site/home/onde-atuamos/cultura-e-economia-criativa/espaco-cultural-bndes/galeria/morro%20da%20favela%20a%20providencia%20de%20canudos>. Acesso em: 5 abr. 2026.





## SENADO FEDERAL

Gabinete do Senador Alessandro Vieira

Alemão e da Maré, duas das maiores favelas atuais<sup>4</sup>, onde residem dezenas de milhares de pessoas.

No governo de Carlos Lacerda, no início da década de 1960, foram realizadas tentativas de regularização fundiária, com a remoção de pessoas para habitações mais adequadas. Entretanto, os locais para onde foram destinados os moradores removidos não apresentavam urbanização digna, com falta de estruturas básicas de serviços públicos como saneamento, educação, saúde e transporte. Um desses locais foi a Cidade de Deus<sup>5</sup>.

A partir de 1970, foram realizadas diversas tentativas de readequação urbana das favelas, principalmente no governo de Leonel Brizola. No entanto, todas elas fracassaram.

As demais comunidades subnormais existentes no Brasil seguem uma evolução semelhante: abandono histórico pelo poder público, com a concentração de pessoas sem condições mínimas de dignidade humana. Na Região Norte, são comuns as palafitas, erguidas sobre fontes de água que recebem dejetos humanos sem qualquer tratamento, disseminando doenças que prejudicam principalmente crianças. Na cidade de São Paulo, principalmente com a intensa industrialização da região do ABC e do entorno da capital, formaram-se conhecidas favelas, como Paraisópolis e Heliópolis.

Inexistindo estruturas estatais — principalmente de segurança pública —, a criminalidade tem amplas oportunidades para prosperar. As favelas, portanto, tornam-se ambientes ideais para servirem como moradia e esconderijo.

Novamente nos utilizando do exemplo carioca, os membros originários do Comando Vermelho, após saírem da Prisão da Ilha Grande, se aproveitaram da baixa presença estatal nas favelas para lá se abrigarem. Nas favelas, também se iniciavam as atividades de comércio de substâncias ilícitas no varejo, como cocaína e maconha. Pouco a pouco, os criminosos, vivendo em verdadeiros *bunkers* nas favelas cariocas, passaram a adquirir armamento cada vez mais pesado. Em 1989, foi apreendido o primeiro fuzil nas mãos de criminosos<sup>6</sup>. A apreensão ganhou repercussão nacional<sup>7</sup>.

A partir daí, os grupos criminosos passaram a comandar cada vez mais espaços territoriais. As facções se desenvolveram e se tornaram mais perigosas. Vários grupos se formaram além do CV, como os Amigos dos Amigos e o Terceiro Comando Puro. O Estado, quando atuava, intervinha apenas pontualmente, normalmente em operações realizadas em

<sup>4</sup> PREFEITURA DA CIDADE DO RIO DE JANEIRO. Instituto Municipal de Urbanismo Pereira Passos. **O Rio de Janeiro e o Favela-Bairro**. Coleção Estudos Cariocas, n. 20030901, set. 2003. Disponível em: <https://estudoscariocas.rio/ojs/article/download/42/40/79>. Acesso em: 5 abr. 2026.

<sup>5</sup> Idem, ibidem.

<sup>6</sup> ESTÚDIO B NOTÍCIAS. **O primeiro fuzil AR-15 apreendido do tráfico no Rio completa 35 anos; estado comemora apreensão recorde**. *Estúdio B Notícias*, 25 nov. 2024. Disponível em: <https://estudiobnoticias.com.br/2024/11/25/o-primeiro-fuzil-ar-15-apreendido-do-trafico-no-rio-completa-35-anos-estado-comemora-apreensao-recorde/>. Acesso em: 5 abr. 2026.

<sup>7</sup> AMORIM, Carlos. **Comando Vermelho: a história secreta do crime organizado**. Rio de Janeiro: Record, 1993.





## SENADO FEDERAL

Gabinete do Senador Alessandro Vieira

resposta a algum caso que ganhasse maior repercussão. Enquanto o crime se organizava, a repressão estatal à criminalidade continuava altamente desorganizada. Em São Paulo, ocorreu fenômeno semelhante.

Das duas principais metrópoles brasileiras, o estilo criminoso foi exportado para todos os estados da federação e Distrito Federal, em maior ou menor grau. Sempre se aproveitando, ao menos inicialmente, da ausência do Estado, as organizações criminosas apresentam rápido desenvolvimento, posteriormente se expandindo para outros locais, cooptando agentes públicos em níveis cada vez mais elevados na Administração.

O crime organizado no estágio embrionário depende profundamente da omissão estatal, aproveitando-se de vácuos territoriais de ação do Estado. Entretanto, no estágio de ascensão das organizações, elas passam a corromper agentes estatais, de modo a garantir a atuação criminosa em seus territórios sem que sejam perturbadas. É nesse último estágio que várias organizações locais ou regionais se encontram.

### 2.1. Principais facções

A Secretaria Nacional de Políticas Penais (SENAPPEN) mapeou noventa organizações criminosas no território nacional em 2025. Quarenta e seis estão presentes no Nordeste, vinte e quatro no Sul, dezessete no Norte, dezoito no Sudeste e nove no Centro-Oeste brasileiro. No Norte estão presentes também três organizações criminosas venezuelanas. Duas possuem caráter transnacional e nacional, catorze regional e setenta e quatro local. Segundo os dados, dois grupos estão presentes em 24 estados e no Distrito Federal. O Rio Grande do Sul seria o único estado que não possuiria a presença de ambos<sup>8</sup>. Embora o documento da SENAPPEN não detalhe, pode-se depreender que se trata do Comando Vermelho (CV) e do Primeiro Comando da Capital (PCC). O Terceiro Comando Puro está em expansão, com aliança em ao menos dez estados<sup>9</sup>. Ainda, pesquisa Datafolha indica que no mínimo 28,5 milhões de brasileiros convivem com o crime organizado no bairro onde vivem<sup>10</sup>. Estima-se que o PCC possua 40 mil membros e o CV 30 mil<sup>11</sup>.

<sup>8</sup> Conforme documento enviado pelo Ministério da Justiça à CPI, com dados de 2025. Os dados de 2024 podem ser encontrados em

<https://www.gov.br/senappen/pt-br/assuntos/inteligencia-penal/mapa-das-orcrims/mapa-orcrim-2024/view>. O documento de 2025 não detalha se a presença se dá isoladamente ou por meio de alianças.

<sup>9</sup> KRUSE, Tulio. **Alianças entre facções criminosas já atingem 17 estados; TCP se expande com apoio do PCC**. Folha de S.Paulo, São Paulo, 13 abr. 2026. Cotidiano. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/cotidiano/2026/04/aliancas-entre-faccoes-criminosas-ja-atingem-17-estados-tcp-se-expande-com-apoio-do-pcc.shtml>. Acesso em: 13 abr. 2026.

<sup>10</sup> KRUSE, Tulio. **Facções e milícias alcançam vizinhança de ao menos 28,5 milhões de brasileiros, aponta Datafolha**. Folha de S.Paulo, São Paulo, 16 out. 2025. Cotidiano. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/cotidiano/2025/10/faccoes-e-milicias-alcancam-vizinhanca-de-ao-menos-285-milhoes-de-brasileiros-aponta-datafolha.shtml>. Acesso em: 13 abr. 2026.

<sup>11</sup> GONÇALVES, Eduardo. **De facções em presídios para máfias: o tamanho de PCC e CV na atualidade**. Veja, São Paulo, 20 mar. 2026. Brasil. Disponível em: <https://veja.abril.com.br/brasil/de-faccoes-em-presidios-para-mafias-o-tamanho-de-pcc-e-cv-na-atualidade/>. Acesso em: 13 abr. 2026.





## SENADO FEDERAL

Gabinete do Senador Alessandro Vieira



Figura 1. Organizações criminosas mapeadas pela Senappen em 2024, por estado. Retirado de: BIBLIOTECA DE SEGURANÇA PÚBLICA. Relatório do Mapa de ORCRIM. Brasília: Biblioteca de Segurança Pública, fev. 2024.

Embora existam diversas facções criminosas de expressão regional, inclusive no Distrito Federal, a compreensão da dinâmica das milícias cariocas, do Comando Vermelho, do Primeiro Comando da Capital e do Terceiro Comando Puro permite delinear, em linhas gerais, o funcionamento e ocupação territorial do crime organizado no país<sup>12</sup>.

<sup>12</sup> FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA. 18º Anuário Brasileiro de Segurança Pública. São Paulo: Fórum Brasileiro de Segurança Pública, 2024.





## SENADO FEDERAL

Gabinete do Senador Alessandro Vieira

### 2.1.1. Milícias cariocas

No caso das milícias fluminenses, parte da literatura aponta como embrião remoto o chamado Esquadrão de Motociclistas, cuja sigla teria sido associada, na prática, ao Esquadrão da Morte, surgido após a morte de Milton Le Cocq, um investigador da polícia civil fluminense, em 1965.

Desse ambiente teria emergido a Scuderie Detetive Le Cocq, apresentada formalmente como associação cívico-filantrópica, mas rapidamente reconhecida como grupo de extermínio, estabelecendo precedente importante para estruturas paraestatais de repressão e eliminação violenta de desafetos<sup>13,14</sup>. Esse grupo também esteve associado aos “porões da ditadura”, onde ocorriam frequentes torturas e execuções de opositores políticos, denominados como subversivos<sup>15</sup>.



Figura 2. Emblema da *Scuderie Detetive Le Cocq*, com a sigla “E.M”. Esta sigla não fazia referência ao “Esquadrão de Motociclistas”, conforme defendido pelo grupo, mas sim à “Esquadrão da Morte”. O grupo é considerado como o embrião das milícias cariocas.

Outra linha interpretativa situa a gênese das milícias contemporâneas no contexto dos anos 60/70, quando agentes de segurança pública passaram a atuar, especialmente na Zona Oeste da cidade do Rio de Janeiro, sob o discurso de defesa comunitária contra o tráfico de drogas e crimes patrimoniais.

Observe-se que este mesmo quadro de surgimento de grupos de extermínio e restrição de direitos civis se repetiu em todo o território nacional, mas sem a conversão

<sup>13</sup> HELAL FILHO, William. Scuderie Le Cocq: a origem do grupo de extermínio do qual Ronnie Lessa fez parte. O *Globo – Blog do Acervo*, Rio de Janeiro, 21 mar. 2024.

<sup>14</sup> VENTURA, Zuenir. **Cidade partida**. Rio de Janeiro: Companhia das Letras, 1994.

<sup>15</sup> JUPIARA, Aloy; OTÁVIO, Chico. **Os porões da contravenção: jogo do bicho e ditadura militar – a história da aliança que profissionalizou o crime organizado**. Rio de Janeiro: Record, 2015.





## SENADO FEDERAL

Gabinete do Senador Alessandro Vieira

posterior em milícias estruturadas no padrão do Rio de Janeiro. Uma hipótese explicativa para essa diferença está na presença ostensiva e socialmente assimilada do Jogo do Bicho, que sob a fachada de mera contravenção penal exige de forma reiterada a prática de crimes graves, como corrupção, homicídio e tortura, bem como o financiamento eleitoral ilegal, usados para garantir o domínio dos pontos de venda.

De fato, com o tempo tais milícias passaram a exercer domínio territorial, praticar extorsões e estabelecer vínculos com outras economias ilícitas, como o Jogo do Bicho<sup>16</sup> e o contrabando. Se antes a presença de agentes ou ex-agentes públicos era traço quase obrigatório dessas organizações, hoje as milícias se apresentam de forma mais heterogênea, embora sua origem permaneça profundamente ligada a estruturas estatais ou paraestatais, com a atuação de policiais ou ex-policiais<sup>17,18</sup>.

### 2.1.2. Comando Vermelho (CV)

O Comando Vermelho, inicialmente denominado Falange Vermelha, surgiu no interior do Presídio da Ilha Grande, no Rio de Janeiro, em 1979, em reação às condições brutais de encarceramento e à violência institucional imposta aos presidiários.

A organização coletiva dos detentos, que reduziu a violência interna entre eles, foi apresentada como forma de resistência ao ambiente prisional degradante, marcado por tortura e outras violações, sob o curioso lema “Paz, Justiça e Liberdade”<sup>19</sup>.

Posteriormente, já fora do cárcere, integrantes do grupo passaram a ocupar comunidades urbanas subnormais, as denominadas favelas, consolidando sua presença sobretudo no varejo do tráfico de drogas.

Ao longo do tempo, o CV sofreu cisões internas, como a que resultou no surgimento da facção Amigos dos Amigos (AdA), e participou de episódios de grande violência, inclusive dentro do sistema prisional.

Em 11 de setembro de 2002, considerado o “11 de setembro do sistema carcerário do Rio de Janeiro”, membros do CV, chefiados por Luiz Fernando da Costa, o Fernandinho Beira-Mar, torturaram e executaram membros da AdA, como seu então chefe, Ernaldo Pinto

<sup>16</sup> Até hoje o Jogo do Bicho é tratado como uma conduta delituosa de menor importância. Apesar de ser objetivamente uma contravenção penal (art. 58 da Lei de Contravenções Penais – Decreto-Lei nº 3.688, de 1941), o problema principal não reside no jogo ilícito em si, mas sim no que é necessário para garantir os pontos de aposta: tortura, homicídios e outros atos violentos.

<sup>17</sup> POPE, Nicholas; SAMPAIO, Antônio. **Mediação e coerção: milícias e governança urbana no Rio de Janeiro**. Genebra: Global Initiative Against Transnational Organized Crime, 2024.

<sup>18</sup> VENTURA, Zuenir, *ibidem*.

<sup>19</sup> LIMA, William da Silva. **400 x 1: uma história do Comando Vermelho**. 3. ed. Rio de Janeiro: ANF Produções, 2016.





## SENADO FEDERAL

Gabinete do Senador Alessandro Vieira

de Medeiros, o Uê, no Complexo Penitenciário de Bangu. Nesse episódio, os órgãos formais estatais ficaram praticamente paralisados e reféns da atuação brutal do CV<sup>20</sup>.

A seguir, Beira-Mar foi transferido para outros presídios e conseguiu fugir para a Colômbia, onde fez contatos com membros das FARC (Forças Armadas Revolucionárias da Colômbia), que tinham intensa participação na produção de cocaína<sup>21</sup>. Aliando-se a Tomás Medina Caracas, o Negro Acácio, um importante chefe das FARC, Beira-Mar adquiriu conhecimento sobre a sistemática da produção e do transporte de drogas e de outros bens ilícitos através da América do Sul<sup>22</sup>. Nesse período, o CV ganhou imenso destaque na venda de drogas no atacado.

Esse crescimento do CV no ramo atacadista de drogas, aliado a outras disputas por poder, agravou o embate entre esse grupo criminoso e o Primeiro Comando da Capital. O ápice dessa disputa ocorreu na região fronteira entre Brasil e Paraguai.

A morte de Jorge Rafaat Toumani, considerado o rei da Fronteira, em 2016, na cidade de Pedro Juan Caballero, no Paraguai, foi um dos principais momentos da disputa entre CV e PCC. Além disso, impulsionou o desenvolvimento de novas rotas do tráfico, caso da Rota do Solimões<sup>23</sup>, situada no Norte do país e que se aproveita de extensa e pouco patrulhada malha fluvial<sup>24</sup>.

Hoje, o CV não depende apenas do tráfico varejista de drogas. O grupo expandiu sua atuação para extorsões e outras atividades econômicas, inclusive de aparência lícita.

### 2.1.3. Primeiro Comando da Capital (PCC)

O PCC, assim como o CV, também nasceu no sistema penitenciário, em estreita conexão com o Massacre do Carandiru, ocorrido em 1992.

<sup>20</sup> **AGÊNCIA BRASIL.** Beira-Mar é condenado a 120 anos de prisão por mortes em Bangu 1. *Agência Brasil*, Brasília, 14 maio 2015.

<sup>21</sup> **CASTRO, André Dunham de.** *Crise na Colômbia: impactos e implicações para o Brasil*. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2001. Disponível em: [https://funag.gov.br/biblioteca-nova/produto/loc\\_pdf/898/1/crise\\_na\\_colombia%3A\\_impactos\\_e\\_implicacoes\\_para\\_o\\_brasil\\_a](https://funag.gov.br/biblioteca-nova/produto/loc_pdf/898/1/crise_na_colombia%3A_impactos_e_implicacoes_para_o_brasil_a). Acesso em: 31 mar. 2026.

<sup>22</sup> **O GLOBO.** Como foi a prisão de Fernandinho Beira-Mar numa selva da Colômbia. *O Globo*, Rio de Janeiro, 20 abr. 2021. Blog do Acervo. Disponível em: <https://blogs.oglobo.globo.com/blog-do-acervo/post/eu-crio-gado-e-tenho-imoveis-so-isso-prisao-de-fernandinho-beira-mar-na-selva-da-colombia.html>. Acesso em: 31 mar. 2026.

<sup>23</sup> **JACARANDÁ, Rodolfo.** A cocaína na Amazônia: o tráfico de drogas e a redistribuição das redes criminais no sudoeste amazônico. *Boletim de Análise Político-Institucional*, Brasília, n. 36, p. 81-90, jan. 2024. DOI: 10.38116/bapi36art6. Disponível em: repositório do Ipea. Acesso em: 31 mar. 2026.

<sup>24</sup> **DIAS, Camila Nunes et al.** Dinâmicas de violência e políticas de segurança nas regiões brasileiras: o impacto das facções criminais – macrorregião Norte. Brasília: Ipea, 2024. Disponível em: repositório do Ipea. Acesso em: 31 mar. 2026.





## SENADO FEDERAL

Gabinete do Senador Alessandro Vieira

No ano seguinte, presos recolhidos à Casa de Custódia de Taubaté, o chamado Piranhão, fundaram formalmente a organização, igualmente sob o lema “Paz, Justiça e Liberdade”, originalmente do CV<sup>25</sup>.

É de se notar que ambas as organizações se utilizam do mesmo lema para conferir uma aparência ideológica e de finalidade altruística aos movimentos.

A consolidação do PCC esteve associada à capacidade de articulação interna e à coordenação de ações violentas de grande escala, como os ataques de 2006 no estado de São Paulo, onde dezenas de policiais e agentes públicos foram mortos<sup>26</sup>.

Após esse momento, a organização reformulou parte de sua estratégia, ampliando sua presença no tráfico atacadista de drogas e em mercados lícitos, com especial ênfase em setores aptos a permitir circulação e ocultação de capitais ilícitos (lavagem de dinheiro).

A chamada Sintonia do Progresso simboliza o movimento de expansão empresarial da facção<sup>27</sup>. Destaca-se também a Sintonia dos Gravatas, grupo majoritariamente formado por advogados com atuação junto aos órgãos de persecução penal do Estado (Poder Judiciário, Ministério Público, sistema prisional, entre outros) para favorecer membros da organização<sup>28</sup>.

Informações apontam que o Porto de Santos, o maior do País, serve como principal corredor logístico do PCC, de onde parte grande parcela do comércio internacional drogas controlado por esse grupo<sup>29</sup>.

A prisão de Marcos Willians Herbas Camacho, o Marcola, considerado o líder da organização e hoje sob custódia no sistema penitenciário federal, não parece ter freado a expansão do grupo<sup>30</sup>.

<sup>25</sup> JOZINO, Josmar. **Cobras e lagartos: a verdadeira história do PCC**. 2. ed. São Paulo: Via Leitura, 2017.

<sup>26</sup> BRASIL. Ministério da Justiça. *O sistema penitenciário federal e o crime organizado no Brasil*. Brasília: Ministério da Justiça, [2016 ou s.d.]. Disponível em: <https://dspace.mj.gov.br/bitstream/1/4739/1/O%20Sistema%20Penitenci%C3%A1rio%20Federal%20e%20o%20Crime%20Organizado%20no%20Brasil.pdf>. Acesso em: 31 mar. 2026.

<sup>27</sup> RODRIGUES, Célio Vieira; SILVA, Paulo Sérgio Leitão da. O Primeiro Comando da Capital (PCC) no centro do poder. *Boletim de Análise Político-Institucional*, Brasília, n. 38, abr. 2025. Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/server/api/core/bitstreams/e39585e0-727b-4c02-a809-7c438acfc0db/content>. Acesso em: 31 mar. 2026.

<sup>28</sup> TABÔAS, Madona Louize Gabry. *As organizações criminosas e sua rede de relacionamento: um estudo sobre os presos custodiados na Penitenciária Federal em Brasília*. 2022. Dissertação (Mestrado Profissional em Administração Pública) – Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade e Gestão de Políticas Públicas, Universidade de Brasília, Brasília, Brasília, 2022. Disponível em: <https://dspace.mj.gov.br/bitstream/1/8701/1/As%20organiza%C3%A7%C3%B5es%20criminosas%20e%20sua%20rede%20de%20relacionamento.pdf>. Acesso em: 31 mar. 2026.

<sup>29</sup> BRASIL. Ministério da Justiça e Segurança Pública. *Redução da oferta de drogas: coletânea ano II, v. 1, n. 5*. Brasília: MJSP, 2020. Disponível em: <https://www.gov.br/mj/pt-br/assuntos/sua-protecao/politicas-sobre-drogas/svp-servico-voluntario-de-pesquisa/col-etanea-ano-ii-vol-1-no-5-2020.pdf>. Acesso em: 31 mar. 2026.

<sup>30</sup> BRASIL. Departamento Penitenciário Nacional. *Estudo Técnico Preliminar n. 3/2022*. Brasília: Depen, 2022. Disponível em: <https://www.gov.br/depen/pt-br/aceso-a-informacao/licitacoes-e-contratos/licitacoes/concorrenca-e-rdc/2022/rdc-no-001-2022/anexo-i-i-2013-estudo-tecnico-preliminar.pdf>. Acesso em: 31 mar. 2026.





## SENADO FEDERAL

Gabinete do Senador Alessandro Vieira

### 2.1.4. Terceiro Comando Puro (TCP)

O Terceiro Comando Puro, originado no Rio de Janeiro, apresenta particularidade relevante com a incorporação recente de uma retórica religiosa como elemento de legitimação do domínio territorial<sup>31</sup>. Após ganhar força no contexto posterior a uma rebelião ocorrida no presídio de Bangu I, em 2002, a facção passou a exercer controle sobre áreas extensas da cidade, especialmente no chamado Complexo de Israel<sup>32</sup>, vinculado à liderança de Álvaro Malaquias Santa Rosa, o Peixão<sup>33</sup>. Nesse espaço, a organização associa poder armado, simbologia religiosa e imposição de condutas à população local. Há diversos relatos de que o TCP tem praticado intolerância religiosa e mesmo proibido o direito de culto de religiões de matriz africana nas comunidades do Complexo de Israel, inclusive com o fechamento de terreiros<sup>34</sup>.

A instrumentalização de motivação religiosa para provocar terror generalizado na comunidade distingue o TCP no cenário fluminense. Ressaltamos, por fim, que a expansão do grupo no Complexo de Israel ocorreu durante a vigência da ADPF 635<sup>35</sup>, período em que houve severa restrição da atuação policial nas favelas cariocas, circunstância que foi expressamente reconhecida pelo Conselho Nacional de Justiça<sup>36</sup>.

### 2.2. Rotas utilizadas para o transporte de mercadorias

As organizações criminosas modernas fazem parte de redes transnacionais cujos sistemas de decisão e governança criminal impõem um regime de violência e

<sup>31</sup> MIRANDA, Ana Paula Mendes de; MUNIZ, Jacqueline de Oliveira; ALMEIDA, Rosiane Rodrigues de; CAFEZEIRO, Fausto. Terreiros sob ataque? A governança criminal em nome de Deus e as disputas do domínio armado no Rio de Janeiro. *Dilemas: Revista de Estudos de Conflito e Controle Social*, Rio de Janeiro, v. 15, ed. esp. 4, p. 619-650, 2022. DOI: 10.4322/dilemas.v15nesp4.46976. Disponível em: <https://revistas.ufrj.br/index.php/dilemas/article/view/46976>. Acesso em: 31 mar. 2026.

<sup>32</sup> GABINETE DE INTERVENÇÃO FEDERAL NO RIO DE JANEIRO. *Plano estratégico da intervenção federal na segurança pública do Estado do Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro: GIFRJ, 2018. Disponível em: <https://www.intervencaofederalrj.gov.br/arquivos/plano-revisado.pdf>. Acesso em: 31 mar. 2026.

<sup>33</sup> O GLOBO. Quem é Peixão: conhecido pelo perfil violento, criador do Complexo de Israel tem 79 anotações criminais e nunca foi preso. *O Globo*, Rio de Janeiro, 23 mar. 2025. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/rio/noticia/2025/03/23/quem-e-peixao-conhecido-pelo-perfil-violento-criador-do-complexo-de-israel-tem-79-anotacoes-criminais-e-nunca-foi-preso.ghtml>. Acesso em: 31 mar. 2026.

<sup>34</sup> MIRANDA, Ana Paula Mendes de; MUNIZ, Jacqueline de Oliveira; ALMEIDA, Rosiane Rodrigues de; CAFEZEIRO, Fausto. Terreiros sob ataque? A governança criminal em nome de Deus e as disputas do domínio armado no Rio de Janeiro. *Dilemas: Revista de Estudos de Conflito e Controle Social*, Rio de Janeiro, v. 15, ed. esp. 4, p. 619-650, 2022. Disponível em: <https://revistas.ufrj.br/index.php/dilemas/article/view/46976>. Acesso em: 31 mar. 2026.

<sup>35</sup> A ADPF 635, conhecida como a "ADPF das Favelas", foi ajuizada pelo Partido Socialista Brasileiro (PSB), em tese para limitar as ações policiais durante o período pandêmico de Covid-19, visando reduzir o contágio do coronavírus. Essa ADPF ainda está em tramitação até hoje, em completo desvio de finalidade de seu objeto inicial.

<sup>36</sup> BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. *Relatório GT/CNJ – ADPF 635*. Brasília, DF: CNJ, 2024. 124 p. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2024/04/relatorio-gt-cnj-adpf-635.pdf>. Acesso em: 31 mar. 2026.





## SENADO FEDERAL

Gabinete do Senador Alessandro Vieira

paraestatalidade em vastas áreas territoriais, representando um desafio ao Estado constituído. A natureza criminal desses grupos, inerentemente complexos e culturalmente integrados à população, constituem singular desafio ao Estado Brasileiro, que precisa de informações e categorizações avançadas para combater eficazmente essas estruturas criminosas organizadas, especialmente nos 17 mil quilômetros de fronteiras brasileiras.

Nossa extensa linha de fronteiras contribui sobremaneira para esse fenômeno criminal, que ameaça cada vez mais a soberania de amplas parcelas do território nacional e coloca em perigo a incolumidade física de nossos cidadãos.

O modelo criminal organizado explora, com profissionalismo empresarial, as fragilidades e as oportunidades da geografia das fronteiras, garantindo um fluxo constante de entrega de seus produtos ilícitos, utilizando com aptidão os limites entre países para reduzir o risco de perdas de seu material criminoso.

Não são novas, aliás, as limitações estruturais do Brasil no combate a ilícitos transnacionais, os quais advêm, em grande parte, do desafio que decorre de nossa vastidão territorial e da multiplicidade de modais de transporte que sustentam o tráfico internacional de entorpecentes.

O enfrentamento a condutas criminais usuais em fronteiras, como contrabando, descaminho, tráfico de drogas e armas não se resolve com barreiras físicas ou com modelos simplistas de fiscalização, já que, como já afirmado nesta CPI, 90% a 99% da circulação de mercadorias utiliza rotas aéreas, marítimas e terrestres cuja interrupção seria fisicamente inviável.

O caminho eficiente para o devido controle fronteiriço passa pelo uso intensivo de inteligência, integração de bases de dados, cooperação nacional e internacional e ações direcionadas. Supervisionar, ao invés de bloquear, é, portanto, a estratégia mais adequada.

Constituindo limites com dez países (Uruguai, Argentina, Paraguai, Bolívia, Peru Colômbia, Venezuela, Guiana, Suriname e o Departamento Ultramarino Francês da Guiana), o Brasil possui extensa e diversificada fronteira terrestre, com 1,4 milhão de km<sup>2</sup> de área total distribuída em mais de 16,8 mil km de extensão e 150 km de faixa de fronteira, essa última definida constitucionalmente como fundamental para a defesa do território nacional (Constituição Federal, art. 20, § 2º).

Marcadas pela porosidade, as extensas fronteiras brasileiras multiplicam os desafios relacionados à atuação das organizações criminosas transnacionais, em espaços de ausência de poder estatal, nos quais emergem oportunidades únicas para o desenvolvimento de estruturas de criminalidade organizada. Destacam-se, nesse contexto, nossas fronteiras com os três principais países produtores de cocaína do mundo, Colômbia, Bolívia e Peru. São os dados de fronteiras:





## SENADO FEDERAL

Gabinete do Senador Alessandro Vieira

**Tabela 1 - Extensão da faixa de fronteira brasileira com outros países (km)**

País	Fronteira seca	Fronteira de rios, lagos e canais	Total de Fronteira
<b>Argentina</b>	25	1.236	1.261,3
Bolívia	751	2.672	3.423,2
Colômbia	835	809	1.644,2
Guiana Francesa	303	427	730,4
Guiana	908	698	605,8
<b>Paraguai</b>	437	929	1.365,4
Peru	992	2.003	2.995,3
Suriname	593	-	596,0
Venezuela	2.199	-	2.199,0
Uruguai	320	749	1.068,1
<b>Total</b>	<b>7.363</b>	<b>9.523</b>	<b>16.886,0</b>

Fonte: LNCC (2011).

Figura 3. Extensão da faixa de fronteira brasileira com outros países (km). Retirado de Laboratório Nacional de Computação Científica.

Para se ter uma ideia em termos comparativos, toda a faixa de fronteira terrestre dos Estados Unidos com o México possui 3,1 mil km de extensão, menos de um quinto de nossas fronteiras continentais. Mesmo assim, o maior poderio militar do mundo, com suas dezenas de agências, é incapaz de cercear completamente o crime, haja vista a quantidade de entorpecentes que adentram o país por sua fronteira sul.

O desafio está posto pela adaptabilidade logística das redes criminosas. Contudo, ainda que o quadro não seja positivo, os convidados às audiências da CPI apontaram que temos sistemas e mecanismos institucionais em desenvolvimento que, uma vez plenamente operativos, constituirão a vanguarda no monitoramento das nossas fronteiras.

As duas principais organizações criminosas brasileiras possuem semelhanças na distribuição de entorpecentes. Surgido nos presídios paulistas, o PCC expandiu-se para o tráfico internacional de ilícitos entorpecentes, construindo um corredor logístico para transporte da droga dos países produtores para os mercados consumidores a milhares de quilômetros de distância.

Para tanto, utiliza-se profissionalmente de uma rede formada por membros que compartilham interesse no lucro amealhado no transporte entre o produtor direto e o terminal de escoamento portuário ou aeroportuário.

Essa horizontalidade da atividade criminosa se utiliza de uma situação favorável: boas condições climáticas, grande quantidade de pistas de pouso clandestinas devido ao solo plano do Sudoeste brasileiro, latifúndios com estruturas laboratoriais profissionais, entre outros.





## SENADO FEDERAL

Gabinete do Senador Alessandro Vieira

A compartimentação torna a facção muito dinâmica, dificultando a atuação contra uma única célula criminoso. É empiricamente conhecido que, após a eliminação de uma dessas unidades da estrutura, outra surge imediatamente para suprir a oferta do serviço. Tal é a geoeconomia da falada Rota Caipira.

O principal ponto de exportação da organização é, ou tem sido, o Porto de Santos. Muito foi dito sobre essa rota durante os trabalhos dessa Comissão, sendo que seus pontos de entrada se expandiram ao Paraná, Mato Grosso e Mato Grosso do Sul, devido às mesmas condições geográficas e produtivas favoráveis acima apontadas.

Posto isso, e tendo em mente a rede de atuação do CV na Amazônia, dois padrões geográficos, embora diversos entre si, nos permitem uma observação oportuna em relação às duas principais entradas geográficas das estruturas criminais para operacionalizar no território do Brasil: a Tríplice Fronteira em Foz do Iguaçu, no Paraná; e a Tríplice Fronteira em Tabatinga, no Amazonas.

O PCC, depois de alterar sua principal fonte de renda para o comércio internacional de entorpecentes, teve um crescimento exponencial, após adquirir violentamente o controle de rotas da Tríplice Fronteira em Foz do Iguaçu, marco geográfico que integra Brasil, Argentina e Paraguai.

A região de Foz do Iguaçu, hoje densamente povoada, é marcada negativamente por intenso tráfico de entorpecentes, armas e pessoas. Historicamente, constitui uma porta de entrada de armas e drogas para nosso país, por configurar um perfeito corredor logístico geográfico para a atuação organizada de narcotraficantes, que, como dito, utilizam essa via geográfica altamente favorável como rota para os entorpecentes produzidos nos Andes para os portos do Centro-Sul brasileiro.

Dos 588 municípios na faixa de fronteira brasileira, 124 estão na zona de influência da faixa de fronteira do estado do Paraná. De fato, uma concentração bastante considerável em relação ao restante do País. Sem dúvida, há circunstâncias que explicam essa concentração, como a geografia física do Oeste brasileiro e as infraestruturas ali existentes.

A faixa de fronteira da região Sul possui um relevo bem menos acidentado e um solo que favorece o escoamento e a construção de estruturas estratégicas importantes, como estradas, portos e aeroportos. Essa condição física foi naturalmente aproveitada pelas estruturas criminosas.

Durante reunião da CPI, o diretor-geral da Polícia Federal, Andrei Augusto Passos Rodrigues, nos informou sobre uma proposta para a construção de duas bases de aviação da Polícia Federal na região, e que o projeto já está em andamento, exatamente para otimizar o monitoramento das fronteiras dos estados do Paraná e do Mato Grosso do Sul.

O CV, a outra grande facção brasileira, está se fortalecendo exatamente em outra tríplice fronteira, a do Alto Solimões. Não nos parece ser uma simples coincidência ou “divisão empresarial” de mercados, mas, sim, um gargalo geoestratégico que merece





## SENADO FEDERAL

Gabinete do Senador Alessandro Vieira

atenção pormenorizada, com suas diferenças ecológicas e geográficas, mas semelhanças relevantes, por se tratarem ambas, Foz do Iguaçu e Alto Solimões, de nós estratégicos. O Alto Solimões tem por agravante sua grande dimensão territorial e a histórica deficiência da presença estatal nos rincões da Amazônia.

De fato, a malha fluvial navegável do eixo Solimões-Amazonas – a maior do mundo –, oferece oportunidades de deslocamento à margem do poder estatal. Além disso, o domínio do PCC no Centro-Sul rodoviário; o surgimento de rotas que fazem uso de portos do Nordeste, portanto mais próximos à Amazônia; e a histórica baixa densidade do Estado brasileiro no Amazonas parecem ter favorecido o uso da malha hidrográfica da região Norte como estrutura das organizações criminosas.

O CV está em três países da América do Sul e suspeita-se que domine o ciclo de produção na Bolívia e no Peru, controlando todos os aspectos da distribuição de entorpecentes da Rota do Alto Solimões. Em termos geográficos, trata-se do corredor que leva carga narcótica até os portos de Belém, Fortaleza ou Natal, utilizando-se dos modais fluviais e terrestre, escoando-a pelas vias e hidrovias dentro dos limites da Amazônia Legal.

Levando-se em conta que a atuação do CV nos limites da Amazônia Ocidental é mais recente que a organização do PCC a partir da tríplice fronteira em Foz do Iguaçu, PR, parece-nos que o CV ainda não alcançou a capilaridade e o nível de organização que o PCC alcançou no Centro-Sul, embora faça uso de expedientes e tipologias criminais bastante semelhantes. Desse modo, quanto mais cedo o Estado brasileiro retome o controle da sensível região do Solimões, melhor para a sociedade. Trata-se, a nosso sentir, de combater um grupo criminoso que, embora organizado e perigoso, ainda não atingiu – e esperamos que não atinja- o nível empresarial do PCC.

É imperativo reconhecer que PCC e CV se aproveitam das fragilidades e nós estratégicos nas zonas de fronteira como um ponto de partida para expansão de suas atividades criminosas.

### **3. Crimes praticados e atividades econômicas**

Conforme o plano de trabalho, pretendemos averiguar ao longo da CPI, os crimes praticados pelas organizações criminosas. Distante da realidade vivenciada nos anos 70 e 80 do século passado, atualmente a criminalidade se espraia para diversos setores formalmente lícitos, o que dificulta a investigação e a repressão estatais. Essa mutação é particularmente preocupante porque reduz a visibilidade social da atuação criminosa: diferentemente do tráfico de drogas, principalmente o varejista, que produz violência ostensiva e repercussão midiática, os mercados aparentemente lícitos muitas vezes ocultam a presença das organizações na economia.

A ausência de confronto armado, nesse contexto, não significa paz, mas antes domínio silencioso de segmentos relevantes da economia formal. A permanência de





## SENADO FEDERAL

Gabinete do Senador Alessandro Vieira

estruturas criminosas desse porte depende também, em maior ou menor grau, de omissão, cooptação ou participação de agentes públicos. Não há criminalidade organizada sem ação ou omissão estatal.

Os grupos antigamente mais violentos, como o Comando Vermelho (CV), no Rio de Janeiro, inventaram ou tomaram emprestado formas mais criativas, ocultas, e menos violentas, de obter vantagens ilícitas. Se antes o CV investia pesadamente em compra e venda de drogas no varejo, encastelado e com armamento pesado nas comunidades vulneráveis cariocas, hoje há presença interestadual e internacional, com atuação em áreas como domínio territorial, extorsão, mercado imobiliário e outros segmentos com aparência de licitude.

Grupos territorialmente consolidados não produzem tanta violência em locais politicamente dominados. No entanto, geram conflitos extremamente violentos em locais ainda não controlados completamente, como é o caso de diversas áreas no Norte e no Nordeste do Brasil. Nestes locais, grupos em ascensão, ou em aliança com grupos previamente estabelecidos em outros pontos do território nacional, têm produzido diversos episódios de extrema violência, como torturas, decapitações e outros atos brutais. É a chamada “mexicanização da violência”, quando grupos se utilizam de violência explícita e simbólica para impor respeito e medo, em especial em territórios ainda não consolidados, caso do Ceará, por exemplo.

Observamos, então, realidades distintas, a depender do nível de desenvolvimento da organização criminosa: o grupo em ascensão tende a ser extremamente violento, justamente para impor, à força, o seu domínio sobre o Estado e outros grupos criminosos que disputam o mesmo território.

Por outro lado, o grupo consolidado tende a se utilizar menos da violência, e investir mais em condutas criminosas que demandam maior sofisticação em termos de organização e estrutura, como crimes financeiros, lavagem de dinheiro e atuação em mercados aparentemente lícitos. Como exemplo deste último caso, destacamos a atuação do Primeiro Comando da Capital (PCC), que é amplamente dominante no estado de São Paulo. Hoje, esse é o estado com os menores índices de criminalidade violenta do Brasil<sup>37</sup>. Nesse sentido, há uma falsa sensação de segurança em razão da menor quantidade de violência explícita, posto que há evidente contrassenso em ser o estado de São Paulo simultaneamente a unidade da Federação com menores índices de criminalidade e a origem e base da maior facção criminosa do país.

No entanto, nesse último caso, a criminalidade apenas muda sua forma de atuação. Ela se aproveita de brechas institucionais, corrompe agentes públicos e se infiltra no mercado financeiro. Passando a ser em parte formalmente legítima, a criminalidade organizada também começa a receber blindagens institucionais, utilizando-se da pleora de dificuldades investigativas e processuais penais em seu favor. Se antes a corrupção visava

<sup>37</sup> Como *proxy* da criminalidade violenta, utiliza-se amplamente a taxa de homicídios. De acordo com dados do Anuário Brasileiro de Segurança Pública de 2025, São Paulo teve a menor taxa de homicídios do Brasil.





# SENADO FEDERAL

Gabinete do Senador Alessandro Vieira

agentes policiais de rua, agora ela corrompe altas autoridades estatais em todos os Poderes da República.

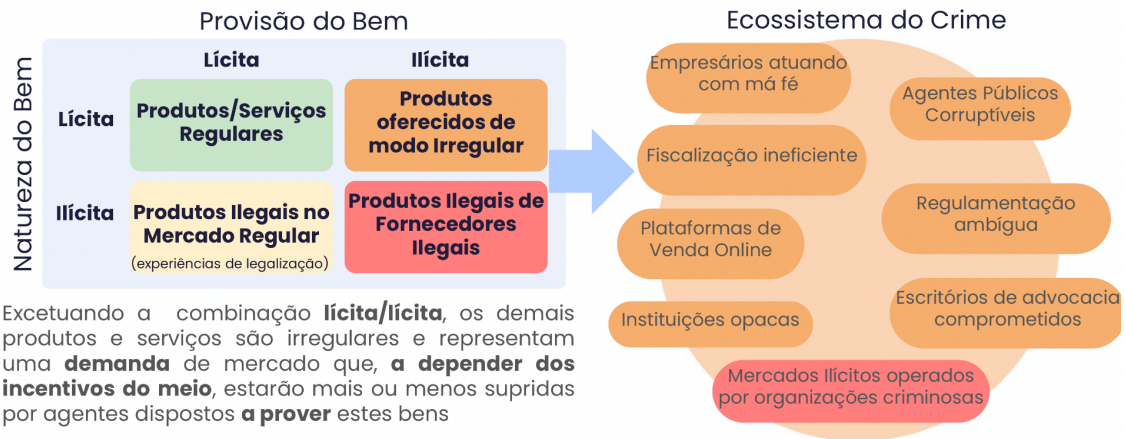
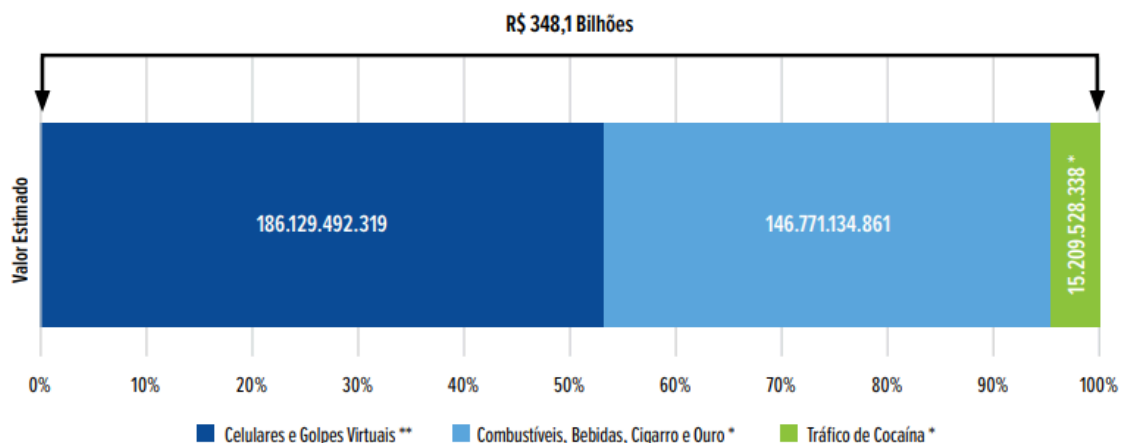


Figura 4. Uma Nova Era no Comércio Global: O Avanço dos Mercados Ilícitos. Retirado da apresentação de Leandro Piquet Carneiro na CPI do Crime Organizado, em 31 de março de 2026.

Nos próximos itens, salientaremos as principais atividades econômicas das organizações criminosas no Brasil. A descrição das atividades criminosas praticadas permeia a própria lavagem de dinheiro, principalmente na inserção das organizações nos segmentos lícitos da economia.



Fonte: Instituto Escolhas, 2022; Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP), 2023; Euromonitor Internacional; Pesquisa Anual do Comércio (PAC/IBGE), 2022; Pesquisa Industrial Anual (PIA/IBGE), 2022; FBSP e Esfera Brasil, 2024; FBSP e Instituto DataFolha, 2024; World Drug Report/UDOC, 2024; FBSP, 2024.

Figura 5. Receita estimada do crime organizado, por produto selecionado. Dados de 2022 e 2023. Retirado de FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA. *Follow the products: rastreamento de produtos e enfrentamento ao crime organizado no Brasil.*



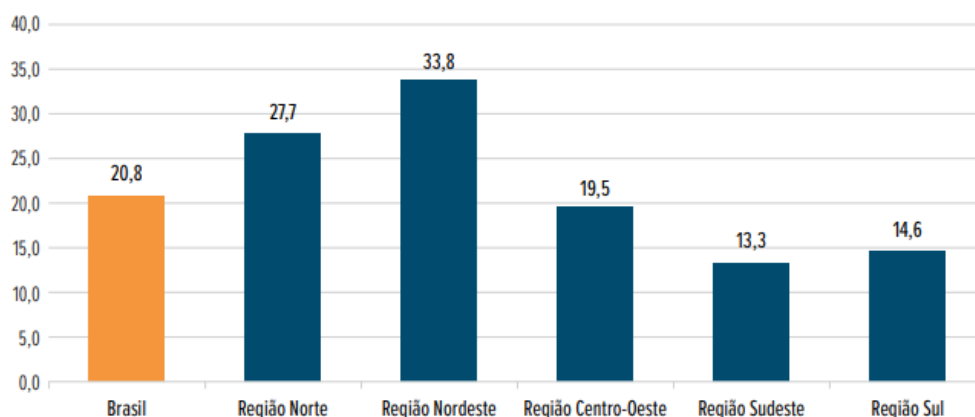


## SENADO FEDERAL

Gabinete do Senador Alessandro Vieira

### 3.1. Homicídios

Em 2024, o Brasil registrou 44.127 mortes violentas intencionais, com taxa de 20,8 por 100 mil habitantes, número inferior ao de anos anteriores, mas ainda extremamente preocupante. Para a Organização Mundial de Saúde, a violência epidêmica ocorre em países onde as taxas superam os 10 homicídios por 100 mil habitantes<sup>38,39</sup>. Em diversos estados, especialmente aqueles atravessados por disputas entre facções, as taxas ultrapassaram 30 por 100 mil habitantes, com destaque negativo para o Amapá e para alguns estados do Nordeste, como Bahia e Ceará. Observa-se importante correlação entre a incidência de homicídios e a disputa territorial entre organizações criminosas, sobretudo na Região Norte, com elevado crescimento nos últimos anos, ligado à disputa de terras, garimpo ilegal e desenvolvimento de rotas de tráfico de drogas e mercadorias de origem ilícita<sup>40</sup>.



**Fonte:** Secretarias Estaduais de Segurança Pública e/ou Defesa Social; Instituto de Segurança Pública/RJ (ISP); Ministério Público do Acre; Polícia Civil do Estado do Acre; Polícia Civil do Distrito Federal; Polícia Civil do Estado de Minas Gerais; Polícia Militar do Estado de Minas Gerais; Polícia Militar do Estado de Mato Grosso; Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) - Projeções da População do Brasil e das Unidades da Federação; Fórum Brasileiro de Segurança Pública.

Figura 6. Taxa de Mortes Violentas Intencionais (por 100 mil habitantes) Brasil e Regiões, 2024. Retirado de FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA. 19º Anuário Brasileiro de Segurança Pública.

<sup>38</sup> **NAÇÕES UNIDAS BRASIL.** Em relatório, Banco Mundial alerta para alta violência na América Latina e Caribe. *Nações Unidas Brasil*, 12 set. 2016. Disponível em: <https://brasil.un.org/pt-br/74253-em-relat%C3%B3rio-banco-mundial-alerta-para-alta-viol%C3%A2ncia-na-am%C3%A9rica-latina-e-caribe>. Acesso em: 31 mar. 2026.

<sup>39</sup> **WORLD BANK.** *Stop the violence in Latin America: a look at prevention from cradle to adulthood*. Washington, DC: World Bank, 2019. Disponível em: <https://documents1.worldbank.org/curated/en/709711555521786853/pdf/Stop-the-Violence-in-Latin-America-A-Look-at-Prevention-from-Cradle-to-Adulthood.pdf>. Acesso em: 31 mar. 2026.

<sup>40</sup> FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA. **19º Anuário Brasileiro de Segurança Pública**. São Paulo: Fórum Brasileiro de Segurança Pública, 2025.





## SENADO FEDERAL

Gabinete do Senador Alessandro Vieira

### 3.2. Tráfico de drogas

O tráfico de drogas — no atacado ou no varejo — permanece como principal eixo de financiamento das organizações criminosas violentas, respondendo por cerca de 70% a 80% do faturamento bruto desses grupos<sup>41</sup>.

Há dois modelos predominantes de atuação nesse setor: o modelo do CV, assentado no varejo armado e no controle territorial de pontos de venda<sup>42</sup>, e o modelo do PCC, mais voltado ao atacado e à exportação internacional, especialmente por intermédio do Porto de Santos<sup>43</sup>. Destacam-se também duas rotas logísticas centrais: a Rota Caipira, por meio aéreo e rodoviário, conectando o Centro-Oeste e Sudeste com países fronteiriços<sup>44</sup>; e a Rota do Solimões, por meio fluvial<sup>45</sup>.

Ambas as rotas são essenciais para o escoamento de drogas e, por extensão, para outras economias ilícitas, aproveitando as organizações da grande extensão territorial da região (notadamente da Amazônia) e da baixa presença de agentes estatais. Para se ter uma ideia, o estado do Mato Grosso, um dos componentes da Rota Caipira, apresenta mais de 900 km de fronteira seca, majoritariamente composta por zonas rurais, o que torna bastante dificultoso o trabalho das autoridades<sup>46</sup>.

Diferenciando-se dos Estados Unidos e de alguns países europeus, que têm apresentado um crescimento exponencial de opioides e substâncias sintéticas, no Brasil e na América do Sul em geral ainda são prevalentes a produção e o consumo de drogas oriundas de plantas — maconha e cocaína. Neste último caso, mais de 90% da produção mundial se concentra em países sul-americanos (Colômbia, Peru e Bolívia)<sup>47</sup>. Esse fato

<sup>41</sup> FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA; ESFERA BRASIL. *Segurança pública e crime organizado no Brasil*. São Paulo: Fórum Brasileiro de Segurança Pública; Esfera Brasil, 2024. Disponível em: <https://static.poder360.com.br/2025/02/Estudo-completo-FBSP-Esfera-Seguranca-Publica-e-Crime-Organizado-no-Brasil-2024.pdf>. Acesso em: 31 mar. 2026.

<sup>42</sup> PINHO, Isabela Vianna; RUIZ-BENITEZ DE LUGO, Lúcia Bird. As jornadas da cocaína e a expansão das facções pelo Brasil. *Novos Estudos CEBRAP*, São Paulo, v. 42, n. 1, p. 40-59, jan.-abr. 2023. Disponível em: [https://novosestudos.com.br/wp-content/uploads/2023/06/03\\_isabela\\_125\\_p40a59.pdf](https://novosestudos.com.br/wp-content/uploads/2023/06/03_isabela_125_p40a59.pdf). Acesso em: 31 mar. 2026.

<sup>43</sup> FELTRAN, Gabriel. Lei do desmanche, PCC e mercados. *Tempo Social*, São Paulo, v. 35, n. 3, 2023. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ts/a/XXth5MtyxggHPf6G9gBN5dz/>. Acesso em: 31 mar. 2026.

<sup>44</sup> JACARANDÁ, Rodolfo. A cocaína na Amazônia: o tráfico de drogas e a redistribuição das redes criminais no sudoeste amazônico. *Boletim de Análise Político-Institucional*, Brasília, n. 36, p. 83-89, jan. 2024. Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/bitstreams/c9414d7c-6b18-4e55-a716-34ed67543358/download>. Acesso em: 31 mar. 2026.

<sup>45</sup> PAIVA, Luis Fábio Souza; ERTHAL, Regina de Aquino Wanderley; SILVA, Gabriel Abreu da. As dinâmicas do mercado ilegal de cocaína na tríplice fronteira amazônica. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, v. 34, n. 100, e3410005, 2019. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rbcsoc/a/MnH57mtDTqqwzgvB8LhXMnz/>. Acesso em: 31 mar. 2026.

<sup>46</sup> ABREU, Allan de. *Cocaína: a rota caipira: o narcotráfico no principal corredor de drogas do Brasil*. Rio de Janeiro: Record, 2017.

<sup>47</sup> UNITED NATIONS OFFICE ON DRUGS AND CRIME. *Coca cultivation in the Andean region*. Vienna: UNODC, [s.d.]. Disponível em: [https://www.unodc.org/pdf/andean/Andean\\_report\\_Part1.pdf](https://www.unodc.org/pdf/andean/Andean_report_Part1.pdf). Acesso em: 31 mar. 2026.





## SENADO FEDERAL

Gabinete do Senador Alessandro Vieira

desponta como realidade geopolítica preocupante para o Brasil, que serve tanto como rota de consumo<sup>48</sup> quanto para o escoamento desses produtos.

### 3.3. Domínio territorial

O domínio territorial é apresentado como uma das expressões mais graves da criminalidade organizada contemporânea. Em tais espaços, o Estado perde a capacidade de fazer prevalecer sua ordem jurídica porque se forma um estado paralelo dentro do Estado legitimamente constituído. Perde-se parcela da soberania estatal, importante elemento da constituição mesma do próprio Estado<sup>49</sup>. Nessas áreas, sequer se consegue impor o exercício legítimo da força.

Segundo uma recente pesquisa divulgada pela Universidade de Oxford, existe uma “governança criminal” na América Latina, consubstanciada na sujeição de importantes parcelas de territórios dos países às regras impostas por organizações criminosas. O Brasil desponta como o país em que há maior governança criminal, no qual 26% do território está sujeito não à lei estatal legítima, mas sim à lei do Estado paralelo<sup>50</sup>.

A população permanece submetida a regras ilegais e abusivas, extorsões, expulsões de suas residências, restrições à circulação e exploração monopolística de bens e serviços. Em alguns locais há guaritas, controlando o ir e vir das pessoas da comunidade<sup>51</sup>.

Também existem inúmeras barricadas para dificultar ou impedir o acesso de agentes estatais, principalmente durante operações policiais<sup>52</sup>. Essas estruturas impedem ou dificultam o acesso de veículos de emergência, como ambulâncias, tornando a população extremamente vulnerável durante ocorrências com vítimas graves ou desastres naturais. O faturamento estimado com a exploração de território em apenas dois locais no Rio de Janeiro foi de 300 milhões por ano<sup>53</sup>.

Apesar de as milícias cariocas serem consideradas pioneiras na consolidação desse modelo de domínio territorial associado à extorsão, ele hoje é igualmente aplicado

<sup>48</sup> UNITED NATIONS OFFICE ON DRUGS AND CRIME. **Brazil country profile**. Vienna: UNODC, [s. d.]. Disponível em: [https://www.unodc.org/pdf/brazil/brazil\\_country\\_profile.pdf](https://www.unodc.org/pdf/brazil/brazil_country_profile.pdf). Acesso em: 31 mar. 2026.

<sup>49</sup> DALLARI, Dalmo de Abreu. **Elementos de teoria geral do Estado**. 33. ed. São Paulo: Saraiva, 2016.

<sup>50</sup> URIBE, Andres; LESSING, Benjamin; SCHOUELA, Noah; STECHER, Elayne. Criminal governance in Latin America: prevalence and correlates. *Perspectives on Politics*, Cambridge, 2025. Disponível em: <https://doi.org/10.1017/S1537592725101849>. Acesso em: 31 mar. 2026.

<sup>51</sup> G1. **Milícia em Rio das Pedras instala portões e cobra taxas por chaves para moradores**. *g1 Rio*, Rio de Janeiro, 11 abr. 2025. Disponível em: <https://g1.globo.com/rj/rio-de-janeiro/noticia/2025/04/11/milicia-em-rio-das-pedras-instala-portoes-e-cobra-taxas-por-chaves-para-moradores.ghtml>. Acesso em: 31 mar. 2026.

<sup>52</sup> GRASSO, Mariana. **Ônibus viram barricadas para impedir entrada da PM em comunidade no Rio**. *CNN Brasil*, [São Paulo], 25 mar. 2025. Nacional.

<sup>53</sup> AGÊNCIA BRASIL. **Lucro anual de milicianos em 2 bairros do Rio chega a R\$ 300 milhões, diz delegado**. *Agência Brasil*, Rio de Janeiro, 26 abr. 2018. Disponível em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/fr/node/1366189>. Acesso em: 31 mar. 2026.





## SENADO FEDERAL

Gabinete do Senador Alessandro Vieira

por diversas organizações criminosas, dada a imensa lucratividade e baixa ostensividade de atuação.

Além disso, a oferta de serviços como internet (*gato net*), gás, transporte público local, comércio e televisão por assinatura passam a ser direta ou indiretamente controlados pelas organizações.

Essa realidade impõe obrigatoriedade de retomada de território pelo Estado brasileiro, significando verdadeira perda da soberania estatal sobre aqueles locais.

Ressaltamos que, com a promulgação da Lei nº 15.358, de 2026 (Marco Legal do Combate ao Crime Organizado no Brasil — MLCCO — Lei Raul Jungmann), o tratamento penal para esse tipo de conduta foi sensivelmente recrudescido (art. 2º do MLCCO — domínio social estruturado), com pena de reclusão, de 20 a 40 anos, sem prejuízo das sanções correspondentes à ameaça, à violência ou a de outros crimes previstos na legislação penal.

Vale destacar que também incidem causas de aumento de pena, conforme o caso. O aumento brutal da severidade penal tende a reduzir a prevalência dessas condutas — ou ao menos contribuir para o inafastável papel retributivo do Direito Penal, que é o de punir a violação da regra a todos imposta.

O domínio territorial está intimamente relacionado à exploração ilícita do mercado imobiliário, que será objeto de item posterior.

### 3.4. Tráfico de armas

O regime jurídico brasileiro sobre armas de fogo, munições e atividades correlatas está previsto no Estatuto do Desarmamento — ED, Lei nº 10.826, de 22 de dezembro de 2003. É o ED que disciplina os requisitos legais para aquisição, registro, posse, porte, comércio e fiscalização de armas de fogo e munições no território nacional.

O Estatuto manteve o Sinarm (Sistema Nacional de Armas) sob gestão da Polícia Federal, e preservou a competência do Exército Brasileiro para o controle de armamentos e categorias específicas inseridas no Sigma (Sistema de Gerenciamento Militar de Armas), gerando um modelo dual de controle administrativo. Desde 2019, o regime jurídico aplicável sofreu sucessivas alterações infralegais, inicialmente voltadas à flexibilização do acesso a armas e munições e, a partir de 2023, orientadas à recomposição de exigências mais rígidas de controle<sup>54</sup>.

<sup>54</sup> BRASIL. *Lei nº 10.826, de 22 de dezembro de 2003*. Dispõe sobre registro, posse e comercialização de armas de fogo e munição, sobre o Sistema Nacional de Armas - Sinarm, define crimes e dá outras providências; BRASIL. *Decreto nº 11.615, de 21 de julho de 2023*. Regulamenta a Lei nº 10.826, de 22 de dezembro de 2003, para dispor sobre aquisição, cadastro, registro, posse, porte e comercialização de armas de fogo, munições e acessórios; BRASIL. Polícia Federal. Instrução Normativa DG/PF nº 311, de 2025. Disciplina as atividades de colecionamento, tiro desportivo e caça. Brasília: Polícia Federal, 2025.





## SENADO FEDERAL

Gabinete do Senador Alessandro Vieira

A compreensão da condição atual do Estatuto do Desarmamento exige a análise conjunta de três níveis normativos. O primeiro é o legal, representado pelo próprio Estatuto. O segundo é o regulamentar, no qual se destacam os Decretos nº 9.685, nº 9.785, nº 9.846 e nº 9.847, todos de 2019, e, posteriormente, o Decreto nº 11.615, de 2023. O terceiro é o operacional e fiscalizatório, no qual se inserem o Sinarm, o Sigma, o Sinarm-CAC (Colecionadores, Atiradores e Caçadores), o SisFPC (Sistema de Fiscalização de Produtos Controlados) e o Sicovem (Sistema de Controle de Venda e Estoque de Munições). É precisamente nesse terceiro nível que foram identificados problemas mais graves, demonstrando que o quadro normativo existente, embora alterado em alguns pontos e flexibilizado, jamais deixou de prever instrumentos de controle minimamente suficientes. O que se observou, em larga medida, foi a incapacidade ou a omissão dos órgãos competentes em dar cumprimento às obrigações fiscalizatórias que já lhes incumbiam<sup>55</sup>.

É esse diagnóstico que interessa de maneira mais direta à CPI do Crime Organizado. A expansão quantitativa de armas e munições em circulação entre 2019 e 2022, somada às fragilidades apontadas pelo Tribunal de Contas da União (TCU) no sistema de fiscalização a cargo do Exército Brasileiro (Sigma), produziu fragilidades graves. O ponto central, para os fins deste Relatório, é verificar em que medida as deficiências administrativas e fiscalizatórias criaram oportunidade concreta para o fortalecimento de mercados ilícitos explorados por organizações criminosas<sup>56</sup>.

A primeira premissa a ser ressaltada é que o Estatuto do Desarmamento continua sendo o marco legal de regência. Não houve revogação de sua lógica central. O que houve, no período analisado, foram alterações regulamentares relevantes, algumas delas suspensas ou anuladas pelo Supremo Tribunal Federal, mas que produziram efeitos enquanto vigentes. Essa constatação é importante porque afasta, desde logo, a ideia de vazio normativo. O ED seguiu exigindo requisitos como efetiva necessidade, idoneidade, ocupação lícita, residência certa, capacidade técnica e aptidão psicológica, além da idade mínima de 25 anos para aquisição de armas de fogo e munições por particulares em geral.

O ponto mais sensível, sob o prisma normativo, dizia respeito à interpretação administrativa de alguns desses requisitos, especialmente o da efetiva necessidade. A redação originária do Decreto nº 5.123, de 2004, remetia a análise desse requisito à autoridade competente. Em 2019, o Decreto nº 9.685 alterou substancialmente essa lógica

<sup>55</sup> BRASIL. *Decreto nº 9.685, de 15 de janeiro de 2019*. Altera o Decreto nº 5.123, de 1º de julho de 2004, que regulamenta a Lei nº 10.826, de 22 de dezembro de 2003; BRASIL. *Decreto nº 9.785, de 7 de maio de 2019*. Regulamenta a Lei nº 10.826, de 22 de dezembro de 2003, o art. 34 da Lei nº 10.826, de 22 de dezembro de 2003, e o art. 2º da Lei nº 10.834, de 29 de dezembro de 2003; BRASIL. *Decreto nº 9.846, de 25 de junho de 2019*. Regulamenta a Lei nº 10.826, de 22 de dezembro de 2003, quanto ao registro, cadastro e aquisição de armas e munições por caçadores, colecionadores e atiradores; BRASIL. *Decreto nº 9.847, de 25 de junho de 2019*. Regulamenta a Lei nº 10.826, de 22 de dezembro de 2003, quanto ao Sistema Nacional de Armas e ao Sistema de Gerenciamento Militar de Armas; BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Acórdão nº 949/2024 - Plenário (TC 007.869/2023-1)*: Relatório de Auditoria - Controle de armas e munições a cargo do Exército Brasileiro (2019-2022). Brasília: TCU, 2024.

<sup>56</sup> BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Acórdão nº 949/2024 - Plenário (TC 007.869/2023-1)*: Relatório de Auditoria - Controle de armas e munições a cargo do Exército Brasileiro (2019-2022). Brasília: TCU, 2024.





## SENADO FEDERAL

Gabinete do Senador Alessandro Vieira

ao presumir a veracidade dos fatos e circunstâncias declarados pelo interessado. O Supremo Tribunal Federal, contudo, declarou inconstitucional essa presunção no julgamento da ADI 6.119<sup>57</sup>. Posteriormente, o Decreto nº 11.615, de 2023, restabeleceu expressamente a necessidade de comprovação concreta, afastando qualquer presunção. Assim, na condição atual do sistema, a efetiva necessidade não é presumida e deve ser demonstrada, sendo este requisito analisado pela autoridade competente (em regra, um delegado de polícia federal).

Essa mesma dinâmica se repetiu quanto aos limites quantitativos de armas e à classificação de calibres permitidos e restritos. Entre 2019 e 2022, os regulamentos ampliaram sensivelmente o alcance das armas acessíveis à população civil em geral, inclusive ao reclassificar, na prática, calibres como .9 mm, .40 e .45 como permitidos. Com o Decreto nº 11.615, de 2023, houve retorno à classificação anterior, transformando novamente tais calibres em restritos para fins de posse e porte pela população civil comum. Também o limite de armas para defesa pessoal foi reduzido a duas, em contraste com o ciclo anterior de flexibilização. A leitura sistemática do quadro normativo demonstra, assim, que o problema central não esteve na inexistência de parâmetros legais ou regulamentares, mas nas oscilações regulamentares e, sobretudo, na insuficiência do controle material sobre seu cumprimento.

Entre 2019 e 2022, o Executivo Federal editou sucessivos decretos e portarias destinados a flexibilizar a política armamentista, com impacto sensível sobre posse, porte, compra e venda de armas e munições, bem como sobre o regime jurídico dos CACs e das entidades de tiro. Como principais efeitos práticos desse ciclo, destacamos a presunção de veracidade da efetiva necessidade, o aumento dos limites quantitativos de armas, a ampliação de calibres acessíveis, o alargamento do volume de munições adquiríveis e a validade decenal dos certificados de registro.

No plano das munições, a alteração foi particularmente expressiva. Até então, admitia-se aquisição significativamente mais restrita. A partir de 2019, a Portaria Interministerial nº 1.634, de 2020, elevou a quantidade para cinquenta munições de calibre permitido por mês, por arma registrada, alteração posteriormente suspensa por decisão judicial<sup>58</sup>. No plano dos CACs, o aumento foi ainda mais sensível: atiradores desportivos, por exemplo, chegaram a poder adquirir, em determinadas hipóteses, quantidades bastante elevadas de armas e munições, sobretudo após a eliminação da progressão em níveis e a diferenciação entre iniciantes e experientes. O resultado foi a expansão acelerada do universo formal de pessoas aptas a deter arsenais expressivos.

<sup>57</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Ação Direta de Inconstitucionalidade 6119*. Brasília, DF: STF, [s. d.]. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5674482>. Acesso em: 4 abr. 2026.

<sup>58</sup> BRASIL. *Justiça suspende portaria que aumentava limite de compra de munição*. Agência Brasil, 11 jun. 2020. Atualizada em 12 jun. 2020. Disponível em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/justica/noticia/2020-06/justica-suspende-portaria-que-aumentava-limite-de-compra-de-municao>. Acesso em: 4 abr. 2026.





## SENADO FEDERAL

Gabinete do Senador Alessandro Vieira

Essa flexibilização normativa coincidiu com forte crescimento dos registros. O número de CACs teria passado de aproximadamente 266 mil, em 2019, para cerca de 898 mil, em 2022, crescimento de cerca de 240%. No mesmo intervalo, o fluxo anual de certificados de registro teria aumentado de 80 mil para 361 mil. Também os clubes de tiro se multiplicaram, saindo de 807, em janeiro de 2019, para cerca de 2.300, ao final de 2022. Em paralelo, os registros ativos de armas no Sinarm e no Sigma cresceram de forma acentuada, assim como as vendas de munição, especialmente no mercado varejista civil e no segmento CAC<sup>59</sup>.

Em julho de 2023, o Decreto nº 11.615, editado pelo atual governo, inaugurou novo marco regulamentar, voltado a impor maior rigor no acesso a armas e munições. Restabeleceu-se o limite de duas armas de calibre permitido para defesa pessoal, reduziu-se a aquisição de munição para cinquenta cartuchos por arma, por ano, e reclassificaram-se novamente como restritos os calibres antes ampliados. No âmbito dos CACs, reintroduziu-se a lógica de progressão por níveis para atiradores desportivos, com exigência de habitualidade progressiva e permanência mínima em cada nível. Também se reduziram sensivelmente os quantitativos máximos de armas e munições acessíveis a colecionadores, atiradores e caçadores excepcionais.

No tocante às entidades de tiro, o novo decreto estabeleceu restrições adicionais, como limitação de horário de funcionamento, distância mínima de estabelecimentos de ensino e limites de munição proporcionais ao número de atiradores filiados. Também previu deveres de atualização cadastral e confirmação periódica de dados. Em tese, essas alterações permitem maior controle administrativo dos estabelecimentos e reduzem parte das assimetrias criadas no ciclo anterior. Contudo, a eficácia do novo marco depende menos da mera existência da norma e mais da capacidade institucional de fiscalizá-la, o que remete diretamente às fragilidades apontadas pelo TCU.

A condição atual do sistema brasileiro de armas e munições depende da compreensão da arquitetura institucional do controle. O Sinarm, gerido pela Polícia Federal, é o sistema vinculado ao cadastro das armas de calibre permitido da população em geral. Já o Sigma, no âmbito do Comando do Exército, abrange as armas de calibre restrito, bem como as armas de propriedade do Gabinete de Segurança Institucional (GSI), das Forças Armadas e de seus órgãos auxiliares, entre eles polícias militares e corpos de bombeiros militares. Até 2023, também as armas dos CACs eram registradas e controladas no Sigma.

Com a edição do Decreto nº 11.615, de 2023, o controle das armas de CACs foi transferido para um novo módulo no âmbito do Sinarm, o Sinarm-CAC, cuja operacionalização foi formalizada pela Instrução Normativa da PF nº 311, de 2025. Trata-se

<sup>59</sup> BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Acórdão nº 949/2024 - Plenário (TC 007.869/2023-1): Relatório de Auditoria - Controle de armas e munições a cargo do Exército Brasileiro (2019-2022)*. Brasília: TCU, 2024; **FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA. 17º Anuário Brasileiro de Segurança Pública**. São Paulo: FBSP, 2023; **FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA. 19º Anuário Brasileiro de Segurança Pública**. São Paulo: FBSP, 2025.





## SENADO FEDERAL

Gabinete do Senador Alessandro Vieira

de mudança relevante: a Polícia Federal passou a assumir atribuição antes exercida pelo Exército. Entretanto, conforme relatório do Tribunal de Contas da União, essa transferência não foi diligentemente planejada, advertindo-se que os problemas detectados no Sigma podem se repetir em outro órgão, caso as causas dos problemas não sejam enfrentadas. O TCU também aponta preocupação com a insuficiência de recursos humanos da Polícia Federal para absorver essa nova função fiscalizatória.

O período de flexibilização normativa entre 2019 e 2022 coincidiu com expressiva ampliação do estoque de armas e munições em circulação. O Sinarm passou de cerca de 637 mil armas registradas, em 2017, para mais de 1,5 milhão em 2022, alcançando mais de 2 milhões em 2023. O Sigma, por sua vez, saiu de aproximadamente 110 mil para cerca de 1,261 milhão no mesmo período. As munições acompanharam a tendência: no segmento CAC, as vendas passaram de 22,6 milhões de cartuchos, em 2017, para 43,9 milhões, em 2022; no mercado varejista civil vinculado ao Sinarm, chegaram a 259,5 milhões no mesmo ano<sup>60</sup>.

Esses números, tomados isoladamente, não permitem relação causal simples com a violência armada, pois o número de homicídios no período apresentou importante decréscimo. Todavia, para fins de controle administrativo, eles têm significado inequívoco: quanto maior o universo de pessoas e entidades autorizadas a possuir, transportar, armazenar e adquirir munição, maior a necessidade de mecanismos robustos de rastreabilidade, verificação cadastral, auditoria e fiscalização ativa. O diagnóstico do TCU demonstra justamente o contrário: o sistema expandiu seu universo de administrados sem incremento equivalente, e em vários pontos sequer minimamente adequado, da capacidade estatal de supervisão<sup>61</sup>.

A auditoria do Tribunal de Contas da União, consubstanciada no Acórdão nº 949, de 2024, teve caráter conclusivo sobre o tema. O Tribunal examinou o sistema de controle de armas e munições a cargo do Exército Brasileiro no período de 2019 a 2022, identificando doze achados críticos. A importância dessa auditoria reside no fato de que ela desloca o debate da abstração normativa para a realidade administrativa concreta. Não se trata mais de discutir apenas o que o regulamento permitia ou vedava, mas sim de verificar como o órgão encarregado do controle efetivamente atuou.

O primeiro achado foi a fragilidade na comprovação de idoneidade. O segundo foi a não verificação da habitualidade dos atiradores esportivos. O terceiro foi a falta de autorização do Ibama (Instituto Brasileiro de Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis), exigida para os caçadores excepcionais. O quarto e o quinto achados dizem

<sup>60</sup> FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA. 17º Anuário Brasileiro de Segurança Pública. São Paulo: FBSP, 2023; FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA. 19º Anuário Brasileiro de Segurança Pública. São Paulo: FBSP, 2025; POLÍCIA FEDERAL (Brasil). Certificados de Registro - CAC (painel BI). Brasília: Polícia Federal, 2025. Disponível em: <https://www.gov.br/pf/pt-br/assuntos/armas/dados-abertos/certificados-de-registro-cac/>. Acesso em: 4 abr. 2026.

<sup>61</sup> BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão nº 949/2024 - Plenário (TC 007.869/2023-1): Relatório de Auditoria - Controle de armas e munições a cargo do Exército Brasileiro (2019-2022). Brasília: TCU, 2024.





## SENADO FEDERAL

Gabinete do Senador Alessandro Vieira

respeito diretamente à qualidade da fiscalização, diante da incapacidade dos órgãos de produzir dados confiáveis e da adoção de critérios aleatórios ou simplificados para vistorias. O sexto e o sétimo achados incidem sobre o controle de munições, diante da vinculação material do Sicovem a uma empresa privada – em franca violação aos princípios administrativos mais básicos – e da baixa confiabilidade dos respectivos registros. Os achados seguintes aprofundam a percepção de fragilidade sistêmica, ao apontarem cadastros incompletos, ausência de armas institucionais registradas, deficiências de segurança da informação, escassez orçamentária e de recursos humanos e falta de averiguações periódicas de idoneidade jurídica e psicológica dos proprietários de armas de fogo, mesmo no âmbito institucional.

Tomados em conjunto, os elementos conduzem a um diagnóstico bastante claro: o Brasil não padece, no campo específico do controle formal de armas de fogo e munições, de ausência de regulação. Ao contrário, dispõe de marco legal consolidado, sistemas formais de registro, categorias normativamente definidas, exigências de idoneidade, aptidão, habitualidade, autorização ambiental quando cabível, limites quantitativos, taxas de fiscalização e órgãos formalmente incumbidos do controle. O que se demonstra é que grande parte das irregularidades mais graves decorreu de descumprimento, omissão, baixa capacidade administrativa, má qualidade de dados e fiscalização insuficiente por parte dos órgãos encarregados do controle.

Essa conclusão é particularmente relevante para os fins desta CPI. Se houvesse lacuna normativa a respeito, bastaria propor um novo dispositivo legal. Mas o diagnóstico do TCU conclui precisamente o contrário: já havia norma suficiente para impedir parte expressiva das irregularidades detectadas. O que faltou foi cumprimento efetivo dessas obrigações, com estrutura, dados, integração e prioridade institucional compatíveis com a magnitude do risco.

### **3.5. Crimes praticados contra crianças e adolescentes**

A trajetória de crianças e adolescentes em situação de vulnerabilidade, no Brasil, se inicia muito cedo, frequentemente antes mesmo do nascimento, em contextos marcados pela ausência de planejamento familiar e por condições socioeconômicas adversas. Esse padrão segue sendo central para a compreensão do fenômeno e continua a descrever uma parcela expressiva da realidade brasileira, especialmente nos contextos mais diretamente afetados pela desigualdade e pela atuação do crime organizado.

Nesse enquadramento, essa criança, que posteriormente aparecerá nas estatísticas da evasão escolar, da violência ou do sistema socioeducativo, frequentemente nasce em uma família estruturada sob condições de fragilidade. Sua mãe, em muitos casos, foi também uma adolescente no momento da gestação, tendo interrompido precocemente sua trajetória educacional. A gravidez na adolescência, nesse sentido, não é apenas um





## SENADO FEDERAL

Gabinete do Senador Alessandro Vieira

evento isolado, mas um marcador importante de reprodução de desigualdades, sendo um dos principais fatores associados ao abandono escolar feminino.

Os dados são expressivos e mostram que entre 2020 e 2022, o Brasil registrou mais de 1 milhão de nascimentos entre adolescentes de 15 a 19 anos, além de mais de 49 mil casos entre meninas de 10 a 14 anos, faixa etária em que toda gestação configura, do ponto de vista jurídico, estupro de vulnerável<sup>62</sup>. A taxa de fecundidade adolescente no país (43,6 por mil) aproxima o Brasil de padrões típicos de países de baixa renda, revelando uma profunda desigualdade interna, mesmo diante de indicadores gerais compatíveis com países mais desenvolvidos<sup>63</sup>.

Essa criança cresce, portanto, em um ambiente no qual a mãe, frequentemente sozinha, acumula responsabilidades sem o suporte necessário. O Brasil conta com mais de 11 milhões de mães solo, sendo que 72% não possuem rede de apoio, além de mais de 5,5 milhões de crianças registradas sem o nome do pai<sup>64</sup>. Trata-se de um contexto em que o cuidado cotidiano se dá sob condições de sobrecarga, precariedade e, muitas vezes, impossibilidade material de acompanhamento próximo da vida dos filhos.

Não se trata de ausência de afeto, mas de incapacidade estrutural de presença, que gera invisibilização doméstica e resulta em autonomia precoce e baixo acompanhamento da vida escolar e social das crianças. Essa realidade se articula à inserção educacional precária, pois, embora o acesso aos anos iniciais seja quase universal (92,2%), a permanência não se sustenta, com queda para 82,5% nos anos finais e aumento das taxas de insucesso de 6,2% para 13,8% na rede pública<sup>65</sup>.

Na prática, há permanência até o 5º ano e evasão a partir do 6º, com queda na permanência conforme aumentam as exigências e se mostram insuficientes os mecanismos de suporte. Soma-se a isso a baixa qualidade da aprendizagem, evidenciada pelo aumento

<sup>62</sup> OBSERVATÓRIO DA SAÚDE PÚBLICA. **Gravidez na adolescência**: estudo mostra que 1 em cada 23 adolescentes se torna mãe por ano no Brasil. Cedoc Umame, 5 set. 2025. Disponível em: <https://biblioteca.observatoriosaudepublica.com.br/blog/gravidez-na-adolescencia-estudo-mostra-que-1-em-cada-23-adolescentes-se-torna-mae-por-ano-no-brasil/>. Acesso em: 11 abr. 2026.

<sup>63</sup> OBSERVATÓRIO DA SAÚDE PÚBLICA. **Centro Internacional de Equidade em Saúde**: transformando dados em saúde pública. Disponível em: <https://observatoriosaudepublica.com.br/pesquisas/centro-de-equidade>. Acesso em: 11 abr. 2026.

<sup>64</sup> CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (CNJ). **Programa Pai Presente já facilitou mais de 42 mil casos de reconhecimento espontâneo de paternidade**. 10 ago. 2014. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/programa-pai-presente-ja-facilitou-mais-de-42-mil-casos-de-reconhecimento-espontaneo-d-e-paternidade/>. Acesso em: 11 abr. 2026.

<sup>65</sup> OLIVEIRA, Ruam. **Ensino fundamental**: por que os avanços dos anos iniciais não se repetem nos anos finais? Porvir, 21 ago. 2024. Disponível em: <https://porvir.org/ensino-fundamental-por-que-os-avancos-dos-anos-iniciais-nao-se-repetem-nos-anos-finais/>. Acesso em: 11 abr. 2026.





## SENADO FEDERAL

Gabinete do Senador Alessandro Vieira

de crianças de 6 e 7 anos que não sabiam ler e escrever, de 1,4 milhão para 2,4 milhões entre 2019 e 2021 (66,3%)<sup>66</sup>.

A insuficiência de políticas de cuidado na primeira infância agrava o cenário, com acesso à creche ainda limitado, visto que em 2024, apenas 41,2% das crianças de 0 a 3 anos estavam matriculadas, abaixo da meta de 50% do PNE, e entre bebês de até 1 ano o atendimento é de 18,6%. Soma-se a isso o aumento de famílias sem acesso por falta de vagas. Esse quadro, associado à fragilidade educacional e à limitação de suporte, contribui para trajetórias marcadas por menos oportunidades e maior exposição a riscos<sup>67</sup>.

As desigualdades de gênero aprofundam essas trajetórias no crime. Entre meninas, predomina a inserção via relações afetivas com parceiros envolvidos em ilícitos e a maternidade precoce, sendo que 10,9% das adolescentes privadas de liberdade têm filhos. Entre meninos, a entrada ocorre sobretudo pela busca de renda e reconhecimento, diante da ausência de oportunidades, combinada a baixa expectativa de futuro e restrição de horizontes<sup>68</sup>.

Esse processo não ocorre de forma separada, mas está inserido em territórios marcados pela violência estrutural. Entre 2016 e 2020, 35 mil crianças e adolescentes de até 19 anos foram mortos de forma violenta no Brasil, o que corresponde a uma média de 7 mil mortes por ano. Estudos indicam que essas trajetórias são precedidas por múltiplas violações de direitos<sup>69</sup>.

Análises territoriais mostram a concentração das mortes em áreas vulneráveis, por exemplo, em Fortaleza, 44% dos homicídios de adolescentes ocorreram em 17 dos 119 bairros; metade das vítimas morreu a menos de 500 metros de casa e 70% estavam fora da escola há pelo menos seis meses. No Rio de Janeiro (2013-2019), houve 2.484 homicídios, com 80% das vítimas negras e 70% entre 16 e 17 anos. Intervenções policiais responderam por 22% das mortes, chegando a 34% na capital fluminense<sup>70</sup>.

<sup>66</sup> FUNDAÇÃO ROBERTO MARINHO. **Dia Mundial da Alfabetização**: cresce 66,3% o número de crianças que não sabem ler nem escrever. Disponível em: <https://www.frm.org.br/conteudo/educacao-basica/noticia/dia-mundial-da-alfabetizacao-cresce-numero-de-criancas-analfabetas>. Acesso em: 11 abr. 2026.

<sup>67</sup> TODOS PELA EDUCAÇÃO. **Panorama do acesso à educação infantil no Brasil**. São Paulo: Todos Pela Educação, 2025. Disponível em: <https://todospelaeducacao.org.br/wordpress/wp-content/uploads/2025/08/estudo-panorama-do-acesso-a-educacao-infantil-no-brasil-todos-pela-educacao.pdf>. Acesso em: 11 abr. 2026.

<sup>68</sup> BRASIL. Ministério dos Direitos Humanos e da Cidadania. **Levantamento Nacional do SINASE 2024**. Brasília: Ministério dos Direitos Humanos e da Cidadania; Universidade de Brasília, 2025. Disponível em: [https://www.gov.br/mdh/pt-br/navegue-por-temas/crianca-e-adolescente/Levantamento\\_Nacional\\_SINASE\\_2024.pdf](https://www.gov.br/mdh/pt-br/navegue-por-temas/crianca-e-adolescente/Levantamento_Nacional_SINASE_2024.pdf). Acesso em: 11 abr. 2026.

<sup>69</sup> FUNDO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA A INFÂNCIA. **Homicídios de crianças e adolescentes**. Disponível em: <https://www.unicef.org/brazil/homicidios-de-criancas-e-adolescentes>. Acesso em: 11 abr. 2026.

<sup>70</sup> FUNDO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA A INFÂNCIA (UNICEF). **Homicídios de crianças e adolescentes**. Disponível em: <https://www.unicef.org/brazil/homicidios-de-criancas-e-adolescentes>. Acesso em: 11 abr. 2026.





## SENADO FEDERAL

Gabinete do Senador Alessandro Vieira

Esse cenário evidencia baixa capacidade institucional de prevenção e resposta, que também se reflete nas políticas para adolescentes em conflito com a lei. O sistema socioeducativo, embora sem superlotação em muitos casos, opera com baixa qualidade: restrição prolongada aos alojamentos, acesso limitado a atividades e, por vezes, ausência de escolarização regular.

A fragilidade é agravada por tensões federativas, com responsabilização difusa entre municípios e estados, ponto destacado pela Juíza de Direito da Vara da Infância e Juventude da Comarca do Rio de Janeiro, Vanessa Cavalieri, em audiência nesta CPI, o que dificulta a estruturação de políticas efetivas. Ela menciona o exemplo, do Rio de Janeiro, onde policiais têm deixado de realizar apreensões em flagrante de crianças e adolescentes diante da percepção de ineficácia das medidas, ao mesmo tempo em que grupos criminosos impõem restrições a roubos em áreas como a zona sul para evitar a ação policial. Como resultado, o sistema deixa de cumprir seu papel de ressocialização e reproduz uma lógica de contenção, sem acompanhamento individualizado ou instrumentos de ruptura do ciclo de vulnerabilidade.

### 3.5.1 Facções criminosas e as crianças e adolescentes

A compreensão das mudanças contemporâneas de captura de crianças e adolescentes pelo crime organizado exige, inicialmente, o reconhecimento de que, historicamente, a vulnerabilidade material desempenhou papel central nesse processo. Em contextos marcados por privação econômica, ausência de oportunidades e fragilidade das redes de proteção, crianças e adolescentes constituem alvos preferenciais das facções, na medida em que representam mão de obra de baixo custo, alta disponibilidade e fácil substituição.

Além disso, a utilização desses sujeitos nas etapas mais expostas das operações criminosas revela uma racionalidade estratégica. Ao serem posicionados na linha de frente, seja em atividades de vigilância, transporte ou execução de tarefas operacionais, crianças e adolescentes funcionam como mecanismos de redução de risco para as organizações, sobretudo em razão dos limites legais impostos à responsabilização penal nessa faixa etária. Ainda que submetidos a medidas socioeducativas, esses indivíduos não estão sujeitos ao mesmo regime punitivo aplicado a adultos, o que contribui para sua recorrente instrumentalização no interior dessas estruturas.

Essa prática permite compreender que o envolvimento de crianças e adolescentes com o crime organizado não se configura como fenômeno episódico ou desorganizado, mas como parte de uma lógica estruturada de recrutamento e utilização. Sob essa perspectiva, sua participação pode ser analisada como forma de exploração sistemática da força de trabalho, sendo possível enquadrá-la entre as piores formas de trabalho infantil. Não se trata de envolvimento circunstancial com práticas ilícitas, mas da incorporação desses





## SENADO FEDERAL

Gabinete do Senador Alessandro Vieira

sujeitos como parte funcional das engrenagens do mercado ilícito, exercendo funções específicas e operacionais.

O emprego de crianças e adolescentes nessas atividades oferece vantagens estratégicas relevantes para as organizações criminosas. A menor experiência, a maior disponibilidade, a disposição ao risco e a reduzida capacidade de contestação interna tornam esses jovens mais facilmente manejáveis dentro da hierarquia do grupo. Soma-se a isso a percepção de menor responsabilização jurídica, o que contribui para sua utilização em posições mais expostas das operações ilícitas, reforçando a lógica de substituíbilidade e proteção das camadas superiores da organização.

Essa lógica de instrumentalização não opera sozinha, mas se insere em um ecossistema mais amplo de violências que incidem de maneira contínua e escalonada ao longo da infância e da adolescência. Os dados mais recentes evidenciam que essas trajetórias são atravessadas, desde muito cedo, por múltiplas formas de violação de direitos, que não apenas antecedem, mas estruturam as condições de possibilidade para a captura por organizações criminosas.

Observa-se que a infância é predominantemente marcada por situações de negligência, que atingem 61,4% das vítimas, ao passo que crianças também concentram a maior incidência de violência psicológica (54,8%) e sexual (65,2%). Já na adolescência, há uma mudança no padrão de vitimização, com predomínio da violência física (58,2%)<sup>71</sup>, indicando uma transição relevante na forma como a violência se manifesta ao longo do ciclo de vida. Essa mudança revela um processo progressivo de intensificação da exposição a contextos de agressão, no qual a violência deixa de operar predominantemente no plano doméstico e relacional e passa a se expressar de forma mais direta nos territórios e nas mudanças sociais, aproximando esses sujeitos de contextos de criminalidade.

A dimensão de gênero também desempenha papel estruturante nesse processo. Entre 2013 e 2023, mulheres corresponderam a 65,1% das vítimas das violências analisadas, sendo maioria expressiva nos casos de violência sexual (86,3%) e psicológica (72,1%). Por outro lado, crianças e adolescentes do sexo masculino aparecem como principais vítimas de negligência (52,3%)<sup>72</sup>, o que dialoga diretamente com processos de socialização marcados por maior exposição à autonomia precoce, ausência de cuidado e inserção antecipada em ambientes de risco, fatores que contribuem para sua maior vulnerabilidade ao recrutamento por organizações criminosas.

Esse conjunto de violências se desdobra, em sua forma mais extrema, na letalidade. Entre 2013 e 2023, foram assassinadas 2.124 crianças de até 4 anos, 6.480

<sup>71</sup> **CERQUEIRA, Daniel; BUENO, Samira (coord.)**. Atlas da violência 2025. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA); Fórum Brasileiro de Segurança Pública (FBSP), 2025. Disponível em: <https://forumseguranca.org.br/wp-content/uploads/2025/05/atlas-violencia-2025.pdf>. Acesso em: 11 abr. 2026.

<sup>72</sup> *Ibid.*, p. 38





## SENADO FEDERAL

Gabinete do Senador Alessandro Vieira

entre 5 e 14 anos e 90.399 adolescentes entre 15 e 19 anos, sendo que, nesta última faixa etária, 83,9% das mortes ocorreram por arma de fogo<sup>73</sup>. Esses números jogam luzes sobre um padrão de mortalidade que se intensifica na adolescência, momento em que a inserção em práticas territoriais e criminosas se torna mais provável. A predominância do uso de armas de fogo reforça a conexão entre essas trajetórias e contextos de criminalidade organizada e conflitos armados urbanos.

Ao mesmo tempo, essa inserção deve ser compreendida à luz de uma situação mais ampla de controle social. A centralidade de crianças e adolescentes, especialmente pobres e periféricos, nas atividades relacionadas à chamada “guerra às drogas” revela um processo simultâneo de exploração e criminalização. De um lado, esses sujeitos são incorporados como força de trabalho nas estruturas do crime; de outro, são construídos como alvos prioritários das políticas repressivas, sendo frequentemente enquadrados como inimigos sociais. Essa dupla condição contribui para a reprodução de ciclos de violência e para o reforço de estigmas que dificultam a ruptura dessas trajetórias.

A dimensão estrutural desse fenômeno é evidenciada por dados do sistema socioeducativo. Relatório do Departamento Geral de Ações Socioeducativas (Degase) indica que a quase totalidade dos adolescentes que cumprem medidas socioeducativas no Rio de Janeiro possui algum tipo de vinculação com facções criminosas. Entre janeiro e outubro do período analisado em 2025, dos 2.765 adolescentes que ingressaram no sistema, 76% estavam associados ao Comando Vermelho (CV), 17,45% ao Terceiro Comando Puro (TCP) e 1,7% à facção Amigo dos Amigos (ADA)<sup>74</sup>.

Esses dados evidenciam que o envolvimento com o crime organizado não ocorre de forma difusa ou episódica, mas por meio de processos estruturados de recrutamento, inserção e permanência, nos quais crianças e adolescentes são incorporados como parte funcional das engrenagens do mercado ilícito. Tratando-se, portanto, de um modelo que articula exploração, racionalidade organizacional e reprodução das desigualdades, no qual a captura de crianças e adolescentes constitui elemento central para a manutenção e expansão dessas estruturas.

### 3.5.2 Crimes contra crianças e adolescentes em ambientes digitais

A análise das formas contemporâneas de violência digital envolvendo crianças e adolescentes revela um paradoxo central, no qual o mesmo sujeito pode transitar entre as posições de vítima e autor, por vezes de forma simultânea. No ambiente digital, diferentemente das trajetórias tradicionais, essas categorias se sobrepõem, à medida que

<sup>73</sup> *Ibid.*, p. 36

<sup>74</sup> O GLOBO. **Quase todos os adolescentes que passaram este ano pelo Degase no Rio pertenciam a facções;** mais de 76% deles eram do CV. 8 dez. 2025. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/rio/noticia/2025/12/08/quase-todos-os-adolescentes-que-passaram-este-ano-pelo-degase-no-rio-pertenciam-a-faccoes-mais-de-76percent-deles-eram-do-cv.ghtml>. Acesso em: 11 abr. 2026.





## SENADO FEDERAL

Gabinete do Senador Alessandro Vieira

adolescentes inicialmente expostos à violência passam a reproduzi-la, em um ciclo de exposições, participação e disseminação.

Esse processo é intensificado pelo uso de perfis falsos e identidades adultas, que embaralham referências etárias e dificultam a distinção entre vítima e agressor. Assim, a violência se estrutura como um percurso progressivo de inserção em práticas ilícitas, desafiando modelos tradicionais de prevenção, responsabilização e proteção.

Embora o envolvimento juvenil com o crime ainda esteja associado à vulnerabilidade social e ao recrutamento por organizações criminosas, observa-se um deslocamento desse perfil, que passa a incluir trajetórias marcadas por isolamento, sofrimento psíquico e alta exposição a ambientes digitais violentos. Nesse contexto, ganham destaque atos infracionais análogos a crimes digitais, frequentemente desenvolvidos em comunidades virtuais fechadas, como “panelas” no Discord, que operam como espaços de captura, pertencimento e socialização, nos quais adolescentes vulneráveis passam a reproduzir dinâmicas de violência, humilhação e radicalização.

Relatos institucionais indicam aumento de adolescentes no sistema de justiça com transtornos de conduta em evolução, evidenciando trajetórias marcadas por exclusão, *bullying* e fragilidade de vínculos. Esses jovens, frequentemente invisibilizados por escola e família, encontram na internet um espaço de refúgio que simultaneamente amplia suas vulnerabilidades. Sem supervisão, passam a integrar ecossistemas digitais de violência, com incentivo à autolesão, discursos de ódio e radicalização. Nesse ponto, conforme relatado por Vanessa Cavaliere, há casos concretos de adolescentes apreendidos com vídeos de estupro de bebês transmitidos ao vivo em plataformas como o Discord, além da existência de condutas sistemáticas de tortura de animais e de coerção de meninas, inclusive entre 10 e 12 anos, a práticas de automutilação e violência sexual diante de câmeras, muitas vezes levadas ao limite do suicídio. Segundo a magistrada, esses ambientes operam como “coliseus virtuais”, nos quais adolescentes, em especial meninos, lideram e assistem a sessões de violência, frequentemente acompanhadas de discursos de ódio e radicalização de gênero.

A violência, portanto, se constrói ao longo do tempo, inicia-se na exposição, passa pela captura e pode culminar na reprodução ativa. O ambiente digital não é apenas meio, mas elemento estruturante dessas dinâmicas. Evidências mostram que plataformas amplamente utilizadas, como Facebook e Instagram, são centrais no aliciamento, enquanto sistemas de recomendação podem conectar usuários a redes ilícitas, inclusive de abuso sexual infantil.

Dados reforçam a dimensão estrutural do fenômeno. A SaferNet Brasil registrou, entre janeiro e julho de 2025, 49.336 denúncias de abuso e exploração sexual infantil *online*, aumento de 18,9%, correspondendo a 64% das denúncias de crimes cibernéticos.





## SENADO FEDERAL

Gabinete do Senador Alessandro Vieira

Internacionalmente, o relatório *Disrupting Harm in Brazil* indica que 19% dos adolescentes brasileiros, cerca de 3 milhões, já foram vítimas de violência sexual facilitada por tecnologia. Em 49% dos casos, o agressor é conhecido, embora o primeiro contato ocorra online. A violência ocorre majoritariamente no ambiente digital, 66%, especialmente em redes sociais e aplicativos de mensagem, 64%, com destaque para Instagram, 59%, e WhatsApp, 51%, o que demonstra que o risco está incorporado às dinâmicas cotidianas<sup>75</sup>.

A incorporação de inteligência artificial adiciona nova complexidade, com produção de imagens manipuladas e *deepfakes*, permitindo formas sintéticas de abuso, com alto potencial de disseminação e difícil rastreabilidade. Ao mesmo tempo, limitações estruturais, como a criptografia ponta a ponta, restringem a detecção, deslocando a resposta para mecanismos reativos baseados em denúncia, inadequados para proteger crianças e adolescentes<sup>76</sup>.

Esse modelo é agravado pela atuação predominantemente passiva das plataformas, conforme se observou da oitiva de Yana Dumaresq Sobral Alves, diretora de políticas econômicas da Meta para a América Latina, que tendem a posicionar a atuação corporativa em um polo predominantemente passivo, no qual a resposta a conteúdos ilícitos e práticas abusivas ocorre, em grande medida, a partir de denúncias realizadas por usuários. Esse modelo, no entanto, revela limitações evidentes quando se considera que o ambiente é amplamente frequentado por crianças e adolescentes, que não dispõem de plena capacidade de identificar, compreender e reagir adequadamente a situações de violência e exploração, além da existência de camadas de segurança condicionadas a pagamento, o que tensiona a ideia de proteção universal. A ausência de barreiras eficazes não apenas permite a vitimização, mas também favorece a reprodução da violência pelos próprios adolescentes.

Nesse contexto, os dados nacionais indicam a intensificação da violência sexual contra crianças e adolescentes no ambiente digital. Em 2024, a taxa de produção ou distribuição de material de abuso sexual infantil cresceu 14,1%, de 5,5 para 6,3 por 100 mil, com 3.158 vítimas. A incidência é maior entre 10 e 13 anos, 10,8, mas também é elevada entre 14 e 17 anos, 13,0. O aliciamento, previsto no art. 241-D do ECA, manteve crescimento, com 1.857 vítimas<sup>77</sup>. Há, contudo, limitações nos registros, no qual o pico aos 11 anos sugere influência da tipificação legal, podendo haver registros tardios ou

<sup>75</sup> AGÊNCIA BRASIL. **Mais de 60% das denúncias de crimes na internet são de abuso infantil.** 20 ago. 2025. Disponível em:

<https://agenciabrasil.etc.com.br/direitos-humanos/noticia/2025-08/mais-de-60-das-denuncias-de-crimes-na-inter-net-sao-de-abuso-infantil>. Acesso em: 11 abr. 2026.

<sup>76</sup> NAÇÕES UNIDAS. **Crianças e adolescentes representam cerca de 15% das vítimas de homicídio intencional no mundo.** 20 mar. 2026. Disponível em: <https://news.un.org/pt/story/2026/01/1852176>. Acesso em: 11 abr. 2026.

<sup>77</sup> FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA. **Anuário brasileiro de segurança pública 2025. São Paulo:** Fórum Brasileiro de Segurança Pública, ano 19, 2025. Disponível em: <https://forumseguranca.org.br/wp-content/uploads/2025/07/anuario-2025.pdf>. Acesso em: 11 abr. 2026.





## SENADO FEDERAL

Gabinete do Senador Alessandro Vieira

inconsistentes nas faixas seguintes. No ambiente digital, as dinâmicas de violência ultrapassam esses marcos etários, indicando limites dos sistemas estatísticos<sup>78</sup>.

Por fim, em 2024, foram registradas 1.058 vítimas de exploração sexual, com maior incidência entre adolescentes de 14 a 17 anos, 65,6% e taxa de 5,9, mas também presença significativa entre 10 e 13 anos, 286 vítimas e taxa de 2,5. Os dados confirmam que a exploração sexual se distribui ao longo do desenvolvimento, acompanhando trajetórias de exposição progressiva a ambientes de risco, nos quais as fronteiras entre aliciamento, exploração e circulação de material abusivo se tornam cada vez menos nítidas<sup>79</sup>.

Espera-se que, com a aprovação da Lei nº 15.211, de 17 de setembro de 2025 (Estatuto Digital da Criança e do Adolescente - ECA Digital), esses números possam ser reduzidos, com a diminuição da violência contra crianças e adolescentes em ambientes digitais e uma utilização mais saudável da tecnologia.

### 3.6. Segmentos econômicos lícitos

#### 3.6.1. Tabaco e produtos fumígenos

Nos mercados de tabaco, ouro e combustíveis, os produtos explorados são de elevada rentabilidade, fácil circulação e forte potencial de lavagem de dinheiro, atraindo organizações criminosas que ou transportam diretamente esses bens, quando de origem ilícita, ou os utilizam para lavagem de dinheiro.

O comércio ilegal representa 41% do mercado de cigarros no Brasil. Há expressivas perdas fiscais e forte financiamento de facções, que se utilizam de rotas semelhantes às daquelas para o transporte de outros produtos (Rotas Caipira e Solimões, por exemplo).

As organizações criminosas se aproveitam da enorme massa de consumidores desses bens e da tributação extrafiscal sobre eles. Parte expressiva dos cigarros comercializada no Brasil é de origem paraguaia, explorando a massiva carga regulatória sobre os fumígenos<sup>80</sup> em nosso país.

Em tais condições, os produtos fumígenos reúnem combinação especialmente favorável à exploração pelo crime organizado: demanda relativamente estável, ampla aceitação social, facilidade de transporte, homogeneidade aparente entre marcas e elevado diferencial de preços entre o produto regular e o ilícito. Em consequência, parte relevante dos consumidores tende a migrar para mercadorias contrabandeadas ou produzidas à

<sup>78</sup> *Ibid.*, p. 235.

<sup>79</sup> *Ibid.*, p. 235.

<sup>80</sup> INSTITUTO BRASILEIRO DE ÉTICA CONCORRENCIAL. Produto ilegal atinge 57% do mercado de cigarros. São Paulo: ETCO, [2018]. Disponível em: <https://www.etc.org.br/noticias/mercado-ilegal-de-cigarros-chega-a-54-e-bate-recorde-no-brasil/>. Acesso em: 31 mar. 2026.





## SENADO FEDERAL

Gabinete do Senador Alessandro Vieira

margem da fiscalização, sobretudo quando o critério determinante da escolha é o menor preço, como é no caso do cigarro.

O comércio ilícito de cigarros constitui mercado altamente rentável, apto a financiar organizações criminosas com atuação diversificada no território nacional. A utilização das mesmas rotas logísticas já empregadas no tráfico de drogas, armas e ouro ilegal demonstra que tais cadeias ilícitas são compartilhadas e intercambiáveis: consolidado o corredor criminoso, passa-se a transportar, conforme a conveniência econômica, diferentes mercadorias de alto valor agregado.

Sob essa perspectiva, o mercado de cigarros fornece exemplo particularmente elucidativo da lógica contemporânea do crime organizado no Brasil. Sempre que se combinam consumo massivo, baixa reprovação social, elevada lucratividade, facilidade logística e assimetria regulatória entre o produto lícito e o ilícito, cria-se ambiente propício à captura criminosa de um setor da economia formal.

De um lado, há perda de arrecadação tributária e enfraquecimento da capacidade regulatória do Estado; de outro, fortalecem-se financeiramente estruturas criminosas que passam a reinvestir os recursos obtidos em outros mercados, lícitos e ilícitos, ampliando sua capilaridade econômica e territorial.

A mesma racionalidade se projeta sobre outros segmentos explorados pelas facções, como o ouro e os combustíveis.

Em todos esses casos, observa-se a presença de bens de grande liquidez, ampla aceitação social e fácil inserção em cadeias formais aparentes, o que favorece tanto a obtenção direta de receitas quanto a lavagem de capitais.

O ponto comum, portanto, não reside apenas na natureza do produto explorado, mas na capacidade das organizações criminosas de identificar mercados em que a combinação entre elevada rentabilidade, fragilidade fiscalizatória e demanda persistente produza ganhos extraordinários com baixo risco relativo.

Para os fins desta CPI, a constatação é relevante porque demonstra que o enfrentamento do crime organizado não pode se limitar ao combate ostensivo de facções em áreas territorialmente dominadas.

É igualmente necessário atuar sobre as cadeias econômicas que financiam essas estruturas, com especial atenção para mercados de consumo massivo, rotas logísticas já consolidadas e setores em que a aparência de legalidade facilita a ocultação da origem criminosa dos recursos.

Sem esse olhar econômico e patrimonial, a repressão estatal tende a incidir apenas sobre manifestações visíveis da criminalidade, preservando-se, entretanto, os mecanismos que garantem sua reprodução financeira e institucional.





## SENADO FEDERAL

Gabinete do Senador Alessandro Vieira

Quanto ao contrabando de cigarros, vale dizer que o Superior Tribunal de Justiça (STJ) alterou seu entendimento a respeito da aplicabilidade do princípio da insignificância para referida conduta. Anteriormente, o entendimento consolidado não aplicava o princípio da bagatela para *nenhuma* espécie de contrabando<sup>81</sup>. Isso foi alterado em setembro de 2023, quando o mesmo Tribunal decidiu que (grifos nossos):

**O princípio da insignificância é aplicável ao crime de contrabando de cigarros quando a quantidade apreendida não ultrapassar 1.000 (mil) maços**, seja pela diminuta reprovabilidade da conduta, seja pela necessidade de se dar efetividade à repressão a o contrabando de vulto, excetuada a hipótese de reiteração da conduta, circunstância apta a indicar maior reprovabilidade e periculosidade social da ação. STJ. 3ª Seção. REspS 1.971.993-SP e 1.977.652-SP, Rel. Min. Joel Ilan Paciornik, Rel. para acórdão Min. Sebastião Reis Junior, julgado em 13/9/2023 (Recurso Repetitivo – Tema 1143) (Info 787).

Alertamos para esse fato, considerando que o menor rigor penal aplicado à conduta de contrabando de cigarros pode incentivar a prática do delito para indivíduos que anteriormente eram dissuadidos pelo tratamento penal do contrabando (art. 334-A do Código Penal, com pena de reclusão, de 2 a 5 anos) . Aliás, destacamos que a intromissão do Poder Judiciário — em especial por meio de seus Tribunais Superiores — no Poder Legislativo, exclusivo titular do poder legiferante penal no Brasil, tem produzido impactos significativos sobre a criminalidade.

### 3.6.2. Ouro e garimpo ilegal

No caso do ouro, em 2023, o setor de mineração apresentou faturamento de cerca de R\$ 248 bilhões no mercado brasileiro, sendo o ouro responsável por 8,5% desse total, isto é, aproximadamente R\$ 21 bilhões. Entre 2015 e 2020, o Brasil produziu cerca de 611 toneladas do minério, das quais 229 toneladas, equivalentes a 38% da produção total, apresentaram indícios de irregularidade<sup>82</sup>.

Esse quadro ajuda a compreender a forte atração exercida pelo ouro sobre as organizações criminosas. Na Região Norte, em especial, a exploração mineral ilícita se beneficia da baixa presença estatal, da extensão territorial e da utilização de rotas logísticas já exploradas por outras economias ilícitas. A expansão do garimpo vem sendo acompanhada do domínio de áreas por grupos criminosos, com destaque para PCC e CV, em dinâmica que passou a ser associada aos chamados narcogarimpos<sup>83</sup>. Não se trata

<sup>81</sup> Tema Repetitivo nº 1.143: “O princípio da insignificância não se aplica aos crimes de contrabando de cigarros, por menor que possa ter sido o resultado da lesão patrimonial, pois a conduta atinge outros bens jurídicos, como a saúde, a segurança e a moralidade pública”.

<sup>82</sup> INSTITUTO BRASILEIRO DE MINERAÇÃO. **Mineração em números 2023**. Brasília: IBRAM, 2024. Disponível em: <https://ibram.org.br/wp-content/uploads/2024/02/mineracao-em-numero-2023.pdf>. Acesso em: 31 mar. 2026.

<sup>83</sup> FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA. **A nova corrida do ouro na Amazônia: garimpo ilegal e violência na floresta**. São Paulo: FBSP, 2024. Disponível em:





## SENADO FEDERAL

Gabinete do Senador Alessandro Vieira

apenas de extração clandestina de recurso mineral, mas de verdadeira captura armada de territórios e cadeias econômicas, inclusive com incidência em terras indígenas e com profundos impactos socioambientais, culturais e institucionais.

A relevância estratégica do ouro para esses grupos decorre também de sua aptidão para a lavagem de capitais. Diferentemente de outros produtos ilícitos, o minério pode ser incorporado com relativa facilidade a circuitos formais de comercialização, sobretudo quando inexistem mecanismos eficazes de rastreabilidade da origem.

Assim, o garimpo ilegal não apenas produz receita direta para as facções, mas também serve para conferir aparência de legalidade a valores provenientes do tráfico de drogas e de outras atividades criminosas<sup>84</sup>. Não por acaso, entre 2018 e 2022, houve incremento de 426% nas operações da Polícia Federal voltadas à repressão do garimpo ilícito, o que revela tanto a expansão do fenômeno quanto a crescente necessidade de resposta estatal<sup>85</sup>.

Quanto aos novos mecanismos regulatórios para dissuadir os garimpos ilegais, o Poder Executivo encaminhou ao Congresso Nacional o Projeto de Lei nº 3.025, de 2023<sup>86</sup>, que “estabelece novas normas para o controle da origem, compra, venda e transporte de ouro no território nacional”.

O projeto busca conferir mais instrumentos de controle da cadeia de produção e comercialização do ouro no território nacional. Atualmente, o setor de mineração é regulado pelo Código de Mineração (Decreto-Lei nº 227, de 1967), que se encontra ultrapassado em alguns aspectos e não prevê mecanismos como o sistema de rastreamento do ouro (SRO), a ser incluído pelo PL nº 3.025, de 2023, além de outras inovações como a utilização de sistema de *blockchain* para acompanhar o deslocamento do ouro no território nacional. O PL também prevê que a primeira venda do minério seja realizada exclusivamente por entidades autorizadas pelo Banco Central, bem como a obrigatoriedade de emissão da Guia de Transporte e Custódia de Ouro (GTCO), sob responsabilidade da Agência Nacional de Mineração (ANM).

Apesar dos avanços trazidos pelo PL sobre a mineração, é importante ressaltar que a criação de novos mecanismos burocráticos, por si só, não garante a redução do mercado ilícito do minério — podendo inclusive ter efeito contrário, se a regularização for demasiadamente custosa para os interessados.

---

<https://publicacoes.forumseguranca.org.br/server/api/core/bitstreams/3db45023-2b6f-48a6-a175-e1408159514f/content>. Acesso em: 31 mar. 2026.

<sup>84</sup> GÁMEZ, Laura. **O rastro de destruição do mercado ilegal de ouro brasileiro**. *El País Brasil*, 8 out. 2021. Disponível em:

<https://brasil.elpais.com/brasil/2021-10-08/o-rastro-de-destruicao-do-mercado-ilegal-de-ouro-brasileiro.html>. Acesso em: 31 mar. 2026.

<sup>85</sup> FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA, *ibidem*.

<sup>86</sup> CÂMARA DOS DEPUTADOS. PL 3025/2023. Disponível em <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2368697> Acesso em 31 de março de 2026.





## SENADO FEDERAL

Gabinete do Senador Alessandro Vieira

### 3.6.3. Combustíveis e demais derivados de petróleo

No setor de combustíveis e derivados do petróleo, a presença do crime organizado igualmente assume relevo estratégico. Trata-se de segmento com forte participação na economia nacional, representando aproximadamente 13% do PIB industrial e 11% do volume de exportações<sup>87</sup>. Justamente por essa centralidade econômica, a infiltração criminosa nesse mercado produz danos que extrapolam a esfera penal, alcançando a arrecadação tributária, a concorrência econômica e a própria confiança nos mecanismos regulares de abastecimento.

Segundo estudo da Fundação Getúlio Vargas, as perdas fiscais anuais associadas ao mercado irregular de combustíveis girariam em torno de R\$ 26 bilhões<sup>88</sup>. A atuação criminosa nesse setor é multifacetada e envolve adulteração de combustíveis, furtos e roubos de cargas e dutos, fraudes em bombas de abastecimento, postos piratas, fraudes fiscais e lavagem de dinheiro.

Esse setor também é utilizado para lavagem de capitais, particularmente por meio de postos de combustíveis de fachada. Operações como a Rei do Crime e a Boyle revelaram esquema bilionário atribuído ao PCC, com movimentação estimada em R\$ 32 bilhões em quatro anos e utilização de extensa rede de postos irregulares para dar aparência de licitude a valores ilícitos<sup>89</sup>. O dado é particularmente grave porque revela a transição das facções para mercados menos ostensivamente violentos, mas sem redução da capacidade lesiva do grupo criminoso.

Além da perda arrecadatória, a infiltração no setor de combustíveis desorganiza o mercado regular, gera concorrência desleal e amplia a capilaridade financeira das facções. Postos aparentemente regulares passam a funcionar simultaneamente como fonte de renda, instrumento de circulação patrimonial e mecanismo de ocultação da origem criminosa dos recursos<sup>90</sup>.

Estudos apontam que a utilização do setor de combustíveis pelo crime organizado está relacionada aos seguintes fatores: alta circulação financeira, capilaridade territorial, complexidade tributária, possibilidade de mistura entre segmentos lícitos e ilícitos e

<sup>87</sup> CONFEDERAÇÃO NACIONAL DA INDÚSTRIA. **Perfil setorial da indústria**. Brasília: CNI, [s. d.]. Disponível em: <https://perfilsetorialdaindustria.portaldaindustria.com.br/>. Acesso em: 31 mar. 2026.

<sup>88</sup> FUNDAÇÃO GETULIO VARGAS. **Relatório FGV/ICL: impactos do mercado irregular de combustíveis no Brasil**. Rio de Janeiro: FGV, 2021. Relatório encomendado pelo Instituto Combustível Legal. Disponível em: [https://institutocombustivellegal.org.br/wp-content/uploads/2021/07/Relatorio\\_FGV\\_ICL.pdf](https://institutocombustivellegal.org.br/wp-content/uploads/2021/07/Relatorio_FGV_ICL.pdf). Acesso em: 31 mar. 2026.

<sup>89</sup> MELO, Karine. **Braço financeiro do PCC é alvo da Operação Rei do Crime**. *Agência Brasil*, Brasília, 30 set. 2020. Disponível em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/geral/noticia/2020-09/braco-financeiro-do-pcc-e-alvo-da-operacao-rei-do-crime>. Acesso em: 31 mar. 2025.

<sup>90</sup> FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA. **Follow the products: rastreamento de produtos e enfrentamento ao crime organizado no Brasil**. Coordenação de Nívio Nascimento e Eduardo Pazinato. São Paulo: FBSP, 2025. ISBN 978-65-89596-42-4.





## SENADO FEDERAL

Gabinete do Senador Alessandro Vieira

facilidade de lavagem de dinheiro por meio de postos, distribuidoras, *holdings*, instituições de pagamento e fundos<sup>91</sup>.

A citada Operação Boyle envolveu a Receita Federal, a Polícia Federal e o Ministério Público de São Paulo, para combater o comércio ilegal, a adulteração de combustíveis e a lavagem de dinheiro. Nesta operação, além de vários outros ilícitos, foi comprovada a utilização de metanol – um álcool extremamente tóxico – para adulterar combustíveis vendidos em bombas de postos clandestinos. Além do óbvio prejuízo ao corpo humano, a mistura de metanol em combustíveis ocasiona deterioração excessiva dos componentes mecânicos veiculares<sup>92</sup>.

Essa Operação citou o envolvimento de pelo menos 1.100 postos de combustíveis vinculados ao PCC, demonstrando cabalmente a utilização desse segmento econômico como fachada para a prática de delitos por organizações criminosas. Esses postos, por estarem irregulares do ponto de vista administrativo e tributário, conseguiam praticar preços muito mais competitivos, concorrendo deslealmente com postos de combustíveis legais<sup>93</sup>.

Não somente o PCC se utiliza de lacunas normativas e fiscalizatórias no setor de combustíveis: no Paraná e em São Paulo, a Polícia Federal e a Receita Federal desencadearam as Operações Tank e Quasar, em 2025<sup>94</sup>. O *modus operandi* se repete, aproveitando-se as organizações criminosas do intenso fluxo financeiro do setor. Também, nesses casos, foram utilizadas operações financeiras e societárias para mascarar o ilícito e dificultar a ação dos órgãos investigativos, como a criação de “fundos de fundos” e o uso frequente de interpostas pessoas (“laranjas”).

Em uma das mais importantes operações policiais do setor, a Carbono Oculto, realizada em agosto de 2025, desarticulou uma série de ilícitos que estavam sendo praticados no setor de combustíveis<sup>95</sup>. A Carbono Oculto foi a maior operação contra o crime organizado da história, alvejando mais de 350 pessoas físicas e jurídicas, localizadas em oito estados da federação. Houve a participação de diversos órgãos estaduais e federais: Ministério Público de São Paulo (MPSP), por intermédio do Grupo de Atuação Especial de Combate ao Crime Organizado (Gaeco); Ministério Público Federal, por meio do Gaeco; Polícias Civil e Militar; Secretaria da Fazenda e Planejamento do Estado de São Paulo (Sefaz/SP); Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP); e Procuradoria-Geral do Estado de São Paulo (PGE/SP).

<sup>91</sup> Idem, *ibidem*.

<sup>92</sup> BRASIL. Receita Federal. Operação Boyle: Receita Federal, PF e MP/SP executam operação de combate ao comércio irregular, à adulteração de combustíveis e à lavagem de dinheiro. Brasília: Receita Federal, 8 fev. 2024.

<sup>93</sup> INSTITUTO DE ESTUDOS PARA O DESENVOLVIMENTO INDUSTRIAL. Fora da regra: os efeitos de práticas ilícitas para a economia brasileira. São Paulo: IEDI, 2025.

<sup>94</sup> BRASIL. Ministério da Justiça e Segurança Pública. Operações Quasar, Tank e Carbono Oculto desarticulam esquemas bilionários de lavagem de dinheiro e fraudes no setor de combustíveis. Brasília: MJSP, 28 ago. 2025.

<sup>95</sup> BRASIL. Receita Federal. Operação Carbono Oculto: RFB e órgãos parceiros combatem organização responsável por sonegação e lavagem de dinheiro no setor de combustíveis. Brasília: Receita Federal, 28 ago. 2025.





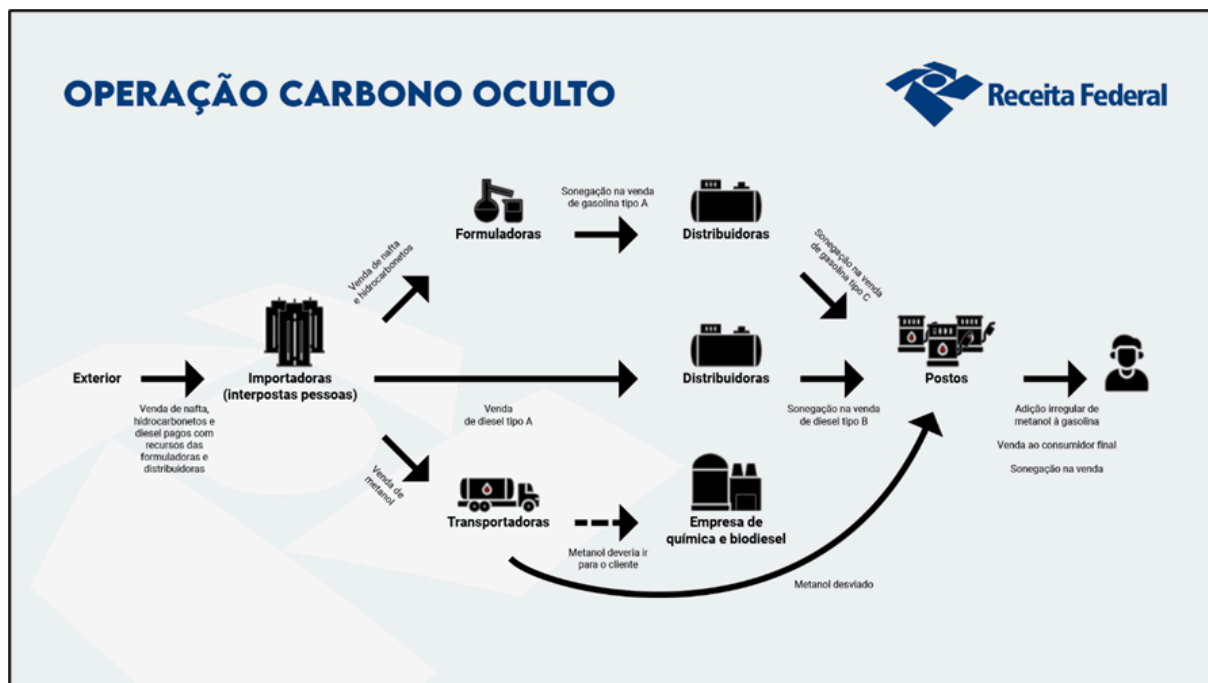
## SENADO FEDERAL

Gabinete do Senador Alessandro Vieira

Além do conhecido *modus operandi* praticado pelas organizações criminosas nesse setor, essa Operação chamou a atenção dos investigadores pela complexidade financeira utilizada pelos grupos. O uso de *fintechs* foi intenso, aproveitando-se das fragilidades regulatórias, com movimentação de valores da ordem de 46 bilhões de reais entre 2020 e 2024.

A elucidação da estrutura criminosa – em especial dos mecanismos financeiros utilizados pela organização – aponta para a necessidade de aprimoramentos legislativos e fiscalizatórios, alguns dos quais serão sugeridos por esta CPI, por meio de encaminhamentos apropriados.

Os infográficos a seguir mostram a logística utilizada pela organização criminosa.



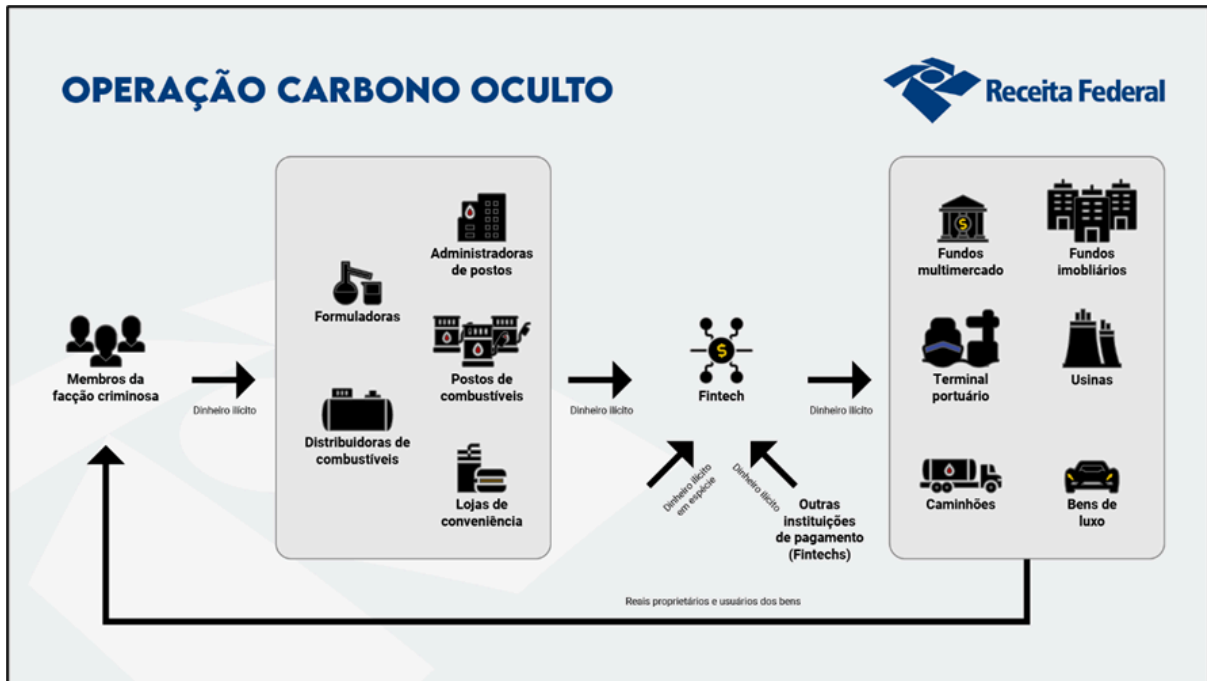
Infográfico 1. Estrutura criminosa desvendada na Operação Carbono Oculto, mostrando, em destaque, a logística utilizada pela organização que atuava principalmente no setor de combustíveis.





SENADO FEDERAL

Gabinete do Senador Alessandro Vieira



Infográfico 2. Estrutura criminosa desvendada na Operação Carbono Oculto, mostrando, em destaque, as operações financeiras para dificultar o rastreamento dos bens, direitos e valores oriundos das práticas criminosas.

### 3.6.4. Mercado imobiliário

A exploração do mercado imobiliário, principalmente, mas não exclusivamente, pelas milícias cariocas, constitui uma das manifestações mais sofisticadas da criminalidade organizada contemporânea. Diversamente do tráfico varejista de drogas, cuja atuação se revela de forma mais ostensiva pela violência armada e pelo confronto aberto com as forças estatais, a atuação miliciana no setor imobiliário opera por mecanismos que combinam coerção, aparência de legalidade, captura institucional e aproveitamento das fragilidades históricas da política fundiária brasileira<sup>96</sup>.

No Rio de Janeiro, esse processo se desenvolveu com especial intensidade nas áreas historicamente controladas por milícias, sobretudo na Zona Oeste, com destaque para a região de Campo Grande. Estudos sobre o tema mostram que esses grupos passaram de formas rudimentares de “autodefesa comunitária” para uma estrutura empresarial armada, capaz de extrair renda de praticamente todas as dimensões da vida local.

<sup>96</sup> SÁ, Rafael Erthal Corrêa de. **Milícias e mercado imobiliário: o perigo dos “novos ilegalismos”**. Brasília: Núcleo de Estudos e Pesquisas/Consultoria Legislativa, Senado Federal, set. 2025. Texto para Discussão n. 350. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/publicacoes/estudos-legislativos/tipos-de-estudos/textos-para-discussao/td350>. Acesso em: 31 mar. 2026.

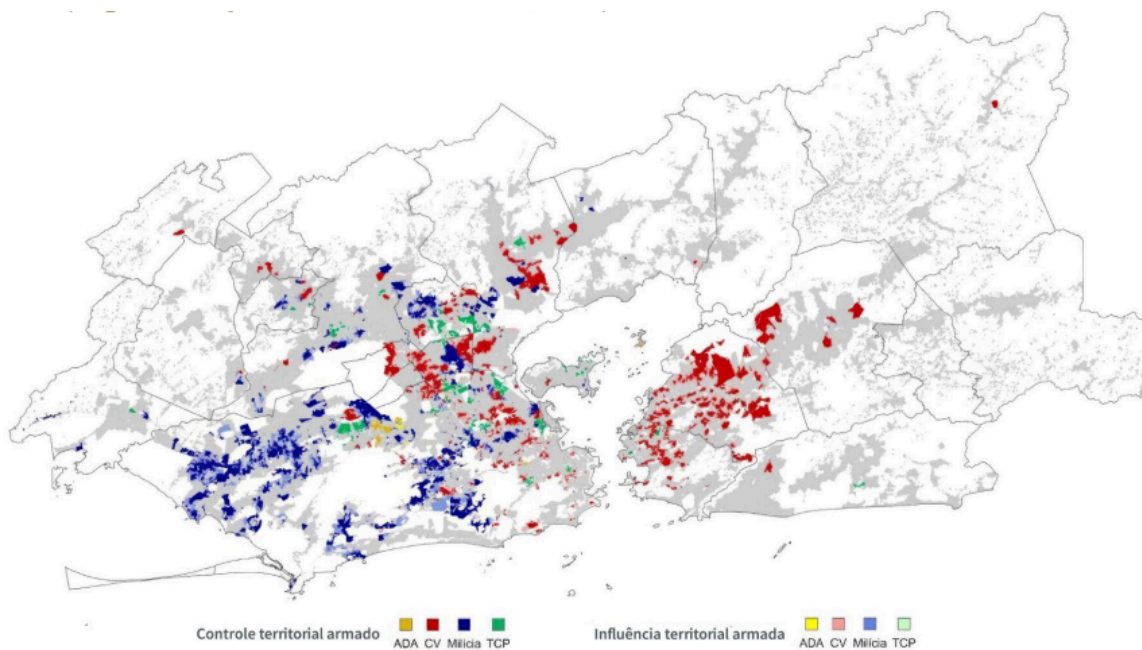




## SENADO FEDERAL

Gabinete do Senador Alessandro Vieira

O mercado imobiliário tornou-se central porque oferece ganhos mais estáveis, menos visíveis e potencialmente mais elevados do que outras atividades ilícitas, como tráfico de drogas e crimes patrimoniais. Opera-se um controle integral da cadeia econômica do local: ocupação do solo, parcelamento informal, construção, compra e venda, locação, administração condominial, fornecimento de serviços e, em certos casos, futura regularização fundiária pela captura de cartórios de registro de imóveis<sup>97,98</sup>.



Fonte: Mapa Histórico dos Grupos Armados – GENI/UFF e IFC

Figura 7. Controle e influência territorial armada (Região Metropolitana do Rio de Janeiro, 2024). Retirado de HIRATA, Daniel et al [org.]. Mapa histórico dos grupos armados 2025. Rio de Janeiro: Ed. dos Autores, 2025.

O primeiro mecanismo de obtenção de lucro consiste na apropriação direta e originária do território. Uma vez consolidado o domínio armado sobre determinada área, a milícia passa a monopolizar as transações imobiliárias ali realizadas. Nenhuma compra, venda, cessão, locação ou construção ocorre sem sua anuência. Em muitos casos, os grupos cobram “taxas de administração” sobre cada operação, as quais, segundo levantamento do GENI, podem atingir 50% do valor da transação. A propriedade imóvel, embora formalmente possa permanecer registrada em nome dos reais proprietários, é

<sup>97</sup> POPE, Nicholas; SAMPAIO, Antônio. **Mediação e coerção: milícias e governança urbana no Rio de Janeiro**. Genebra: Global Initiative Against Transnational Organized Crime, 2024.

<sup>98</sup> HIRATA, Daniel et al. **A expansão das milícias no Rio de Janeiro: uso da força estatal, mercado imobiliário e grupos armados**. Niterói: GENI/UFF; Rio de Janeiro: Observatório das Metrôpoles, 2021.





## SENADO FEDERAL

Gabinete do Senador Alessandro Vieira

esvaziada, pois o exercício dos poderes inerentes ao domínio passa a depender do consentimento da organização criminosa<sup>99</sup>.

Esse controle incide tanto sobre imóveis já existentes quanto sobre novas edificações. Em diversas situações, os milicianos atuam como verdadeiros loteadores e incorporadores clandestinos. Invadem terrenos, muitas vezes em áreas ambientalmente protegidas ou sem destinação regular, promovem o parcelamento informal do solo e erguem construções que serão posteriormente alienadas a terceiros. O empreendimento criminoso envolve também fornecimento de materiais, mão de obra, maquinário, transporte e, sobretudo, tolerância ou colaboração de agentes públicos, tudo para maximizar o lucro operacional<sup>100</sup>.

Outra forma recorrente de exploração é a tomada de imóveis já ocupados. Em áreas recém-dominadas, especialmente após confrontos com grupos rivais, propriedades podem ser simplesmente apropriadas pelos milicianos, revendidas ou locadas sem qualquer base jurídica. Mesmo nos casos em que os moradores permanecem em suas residências, sua permanência passa a ser condicional — desde que respeitadas as novas "regras" impostas. O descumprimento de ordens, a recusa ao pagamento de cobranças ilegais ou a resistência à autoridade paralela pode resultar em expulsão, violência física ou morte<sup>101</sup>.

Esse quadro se agrava nos núcleos urbanos informais, nas favelas. A informalidade fundiária cria ambiente especialmente favorável à atuação das milícias porque concentra população vulnerável, baixo grau de documentação imobiliária e forte dependência de soluções extralegais para permanência no território.

Nessas áreas, a milícia auferir ganhos em duas etapas. Primeiro, com a venda ou cessão de lotes e unidades sem qualquer registro formal. Depois, se sobrevém processo de regularização, captura novamente a renda decorrente da formalização, seja revendendo o ativo já valorizado, seja controlando politicamente os canais administrativos que tornam possível sua legalização. A regularização fundiária, concebida para promover inclusão urbana, pode, assim, ser desviada para funcionar como mecanismo de valorização patrimonial de ativos de origem ilícita<sup>102</sup>.

O Programa Minha Casa Minha Vida aparece, nesse cenário, como especialmente vulnerável. Pesquisas sobre a expansão das milícias no Rio de Janeiro indicam que esses grupos se inserem em diversos empreendimentos antes mesmo da entrega das unidades, controlando canteiros de obras, firmando pactos informais com construtoras e estabelecendo vigilância local. Quando os imóveis são finalmente entregues, a organização

<sup>99</sup> HIRATA, Daniel et al. **A expansão das milícias no Rio de Janeiro: uso da força estatal, mercado imobiliário e grupos armados**. Niterói: GENI/UFF; Rio de Janeiro: Observatório das Metrópoles, 2021.

<sup>100</sup> BENMERGUI, Leandro; GONÇALVES, Rafael Soares. **Urbanismo miliciano in Rio de Janeiro**. *NACLA Report on the Americas*, v. 51, n. 4, p. 379-385, 2019. DOI: 10.1080/10714839.2019.1692986.

<sup>101</sup> MANSO, Bruno Paes. **A república das milícias: dos esquadrões da morte à era Bolsonaro**. São Paulo: Todavia, 2020.

<sup>102</sup> SÁ, Rafael Erthal Corrêa de, *ibidem*.





## SENADO FEDERAL

Gabinete do Senador Alessandro Vieira

já dispõe de capacidade para selecionar ocupantes, extorquir beneficiários, expulsar moradores e revender unidades no mercado formal ou informal<sup>103</sup>.

Após consolidado o domínio sobre os imóveis, expande-se a exploração econômica do território. Associações de moradores, síndicos informais ou estruturas comunitárias cooptadas passam a funcionar como braços administrativos da organização criminosa. São esses entes que controlam cadastros, entrada e saída de ocupantes, contratos informais, autorização para reformas, instalação de comércios e prestação de serviços.

A partir daí, a exploração imobiliária se conecta a outras fontes de renda ligadas ao domínio territorial: água, luz, gás, TV a cabo, internet, transporte, comércio ambulante e autorização para novos empreendimentos. O imóvel, portanto, não gera apenas lucro em sua alienação ou locação; ele serve de base para a extração contínua de renda sobre tudo o que se realiza dentro do território dominado<sup>104</sup>.

Existe um aspecto distintivo da atuação miliciana em comparação com facções tradicionalmente vinculadas ao tráfico de drogas. Nas áreas dominadas por milícias, o próprio grupo costuma construir, administrar e lucrar diretamente com os imóveis, ao passo que, em áreas sob domínio de facções como CV e TCP, a edificação tende a ser conduzida pelos próprios moradores. Essa diferença é relevante porque revela grau superior de sofisticação da atividade miliciana. Estimativas apontam que parcela expressiva do faturamento das milícias provém hoje da exploração imobiliária regular ou irregular. A notícia de que um único prédio na Muzema teria rendido cerca de R\$ 4 milhões ilustra, de modo expressivo, a rentabilidade do setor<sup>105</sup>.

A participação de agentes públicos é elemento indispensável para a manutenção desse modelo. Em alguns casos, há omissão fiscalizatória. Em outros, colaboração direta, seja por associação formal com os grupos, seja pela facilitação de registros, licenças, regularizações ou simples inação administrativa.

Ainda que não se possa presumir cooptação dolosa em todos os episódios, estudos empíricos mostram que as operações policiais tendem a ser menos frequentes em áreas dominadas por milícias. Cria-se, assim, um paradoxo em que a menor visibilidade da violência aberta produz falsa aparência de normalidade urbana, quando, na realidade, o que existe é forma mais sofisticada de subjugação social e econômica. A “paz” relativa desses territórios não reflete presença de Estado, mas estabilização coercitiva do mercado local por atores criminosos<sup>106</sup>.

Por fim, o domínio imobiliário miliciano transborda para a esfera político-institucional. A captura do solo urbano e da regularização fundiária favorece a

<sup>103</sup> HIRATA, Daniel et al., *ibidem*.

<sup>104</sup> HIRATA et al., *ibidem*; POPE e SAMPAIO, *ibidem*.

<sup>105</sup> SOARES, Rafael. **Milícia fatura R\$ 4 milhões por prédios na região de Rio das Pedras**. *O Globo*, Rio de Janeiro, 6 jun. 2021. Disponível em: <https://oglobo.globo.com>. Acesso em: 31 mar. 2026.

<sup>106</sup> HIRATA et al., *ibidem*; POPE e SAMPAIO, *ibidem*.





## SENADO FEDERAL

Gabinete do Senador Alessandro Vieira

formação de verdadeiros currais eleitorais, nos quais moradores dependentes da organização criminosa são coagidos a apoiar candidatos comprometidos com seus interesses. A consequência é a contaminação do Poder Legislativo por agendas de legalização seletiva de ocupações, flexibilização urbanística e valorização de áreas controladas por grupos armados. O caso do chamado “PL da grilagem”<sup>107</sup>, relacionado por investigações policiais a interesses imobiliários de áreas sob influência miliciana, é emblemático porque demonstra que o ciclo criminoso não se encerra no loteamento ilegal ou na extorsão do morador. Ele avança até a tentativa de moldar a própria legislação urbana para transformar patrimônio ilícito em riqueza formalmente reconhecida. Quando isso ocorre, o mercado imobiliário deixa de ser apenas espaço de exploração econômica e se converte em vetor de captura do poder público pelas organizações criminosas<sup>108</sup>.

### 3.6.5. Bebidas

O setor de bebidas representa fração importante na economia nacional, movimentando 90 bilhões de reais em 2021. Em 2023, o setor empregou quase 130 mil pessoas<sup>109</sup>. O crime organizado tem assumido importância nesse setor por meio de atos que envolvem falsificação de produtos, produção artesanal ilegal, contrabando e descaminho. Dados indicam que, em 2023, a sonegação fiscal estimada na atuação de organizações criminosas no setor de bebidas foi da ordem de 28 bilhões de reais<sup>110</sup>.

O contrabando de bebidas cresceu 115% entre 2016 e 2022, enquanto a falsificação praticamente dobrou, segundo dados do Anuário da Fiscalização, de 2024. Originalmente, a atuação criminosa tinha enfoque em bebidas alcoólicas. Atualmente, o crime organizado parece ter maior enfoque nas bebidas não alcoólicas, como sucos, refrigerantes e outros, que não despertam a atenção da fiscalização. Para se ter uma ideia, entre 2021 e 2023, as apreensões de bebidas não alcoólicas ilegais saltaram mais de 1000%, um incremento de mais de dez vezes. Apesar disso, o mercado ilegal de cerveja ainda representa grande parcela do faturamento – apenas a sonegação de cerveja passou de 5 bilhões de reais em 2016 para 38 bilhões em 2022<sup>111</sup>.

<sup>107</sup> RIO DE JANEIRO (Município). Câmara Municipal. Projeto de Lei Complementar nº 174/2016: permite a regularização de parcelamento do solo que contenham edificações unifamiliares e bifamiliares existentes e a posterior e imediata legalização da construção desses imóveis. Rio de Janeiro: Câmara Municipal do Rio de Janeiro, 2016. Disponível em: <https://mail.camara.rj.gov.br/APL/Legislativos/scpro1720.nsf/0/832580830061F3188325807C006455B1?OpenDocument>. Acesso em: 31 mar. 2026.

<sup>108</sup> SÁ, Rafael Erthal Corrêa de, *ibidem*.

<sup>109</sup> Confederação Nacional da Indústria (CNI). Perfil Setorial da Indústria. Disponível em: <https://perfilsetorialdaindustria.portaldaindustria.com.br/>. Acesso em: 31 mar. 2026.

<sup>110</sup> Euromonitor International. Alcoholic Drinks in Brazil. Disponível em: <https://www.euromonitor.com/alcoholic-drinks-in-brazil/report>. Acesso em: 19 jul. 2025.

<sup>111</sup> FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA. Follow the products: rastreamento de produtos e enfrentamento ao crime organizado no Brasil. Coord. Nívio Nascimento; Eduardo Pazinato. São Paulo: FBSP, 2025. ISBN 978-65-89596-42-4.





## SENADO FEDERAL

Gabinete do Senador Alessandro Vieira

O envolvimento de facções criminosas no mercado ilegal de bebidas é cada vez mais comum. Em 2023, a Polícia Federal deflagrou a Operação Afluência, que visou combater uma organização criminosa dedicada ao descaminho de bebidas alcoólicas de origem estrangeira<sup>112</sup>. Apesar de o CV e o PCC sempre figurarem como partícipes dos mercados ilícitos, outros grupos também atuam nessa ilegalidade, como o Comboio do Cão (CDC), que atua no Distrito Federal<sup>113</sup>.

#### 4. Lavagem de dinheiro

Em que pese existir discussão a respeito do objetivo principal das organizações criminosas, é relativamente pacífico o entendimento que a finalidade última dos grupos criminosos estruturados é o auferimento de renda por meios ilícitos.

A renda obtida com as atividades criminosas precisa ser disponibilizada para o uso, sob pena de se tornar inútil o próprio risco assumido pelos criminosos: de nada adiantaria auferir renda ilícita se ela não pudesse ser usufruída. Esse procedimento ocorre por meio de um ciclo estruturado em três fases (ocultação, dissimulação e integração), que buscam distanciar progressivamente o patrimônio de sua fonte ilícita até que ele possa ser reintegrado à economia formal.

Desse modo, a lavagem de dinheiro (ou branqueamento de capitais) ganha importantíssimo relevo, pois é por meio de operações como ocultação e dissimulação da origem ilícita de bens em geral que os membros de organizações criminosas conseguem regularizar – ao menos formalmente – os ganhos.

Ao longo dos anos, a legislação nacional evoluiu progressivamente para abarcar todas as condutas criminosas que de alguma forma produzissem bens que pudessem ser objeto de lavagem de dinheiro. Antes da Lei nº 12.683, de 2012, somente bens oriundos de determinadas condutas criminosas poderiam ser passíveis de lavagem de dinheiro (tráfico, terrorismo, extorsão mediante sequestro, crimes contra o sistema financeiro, entre outros).

Depois da edição da referida lei, a legislação vigente é bastante clara: bem, dinheiro ou valor oriundo de qualquer infração penal antecedente pode ser objeto do crime de lavagem de dinheiro, previsto no art. 1º, caput, da Lei de Lavagem de Dinheiro (Lei nº 9.613, de 3 de março de 1998).

<sup>112</sup> UOL Notícias. (2023). PF faz operação contra grupo que trazia bebidas de forma ilegal. Disponível em: <https://noticias.uol.com.br/cotidiano/ultimas-noticias/2023/11/30/pf-operacao-bebidas.htm>. Acesso em: 31 mar. 2026.

<sup>113</sup> Metrôpoles. (2024). Comboio do Cão usa distribuidoras de bebidas para lavar dinheiro do pó. Disponível em: <https://www.metropoles.com/distrito-federal/na-mira/comboio-do-cao-usa-distribuidoras-de-bebidas-para-lavar-dinheiro-de-po>. Acesso em: 31 mar. 2026.





## SENADO FEDERAL

Gabinete do Senador Alessandro Vieira

Observamos, portanto, que a legislação atual é formalmente adequada, apresentando rol aberto de condutas antecedentes à lavagem. A problemática não reside nesse elemento, mas sim em ao menos dois outros.

O crime de lavagem de dinheiro apresenta nítida faceta patrimonial, cujas elementares típicas estão ligadas à ocultação ou à dissimulação de bens, direitos ou valores de origem ilícita. Nesse sentido, torna-se imperioso que a legislação se utilize de mecanismos para punir proporcionalmente e adequadamente a finalidade de incremento econômico do agente. Mais do que a severidade da pena privativa de liberdade em si, é importante recrudescer o tratamento penal da pena pecuniária, de multa.

A Lei de Lavagem de Dinheiro não prevê cálculo específico da pena de multa para os delitos nela previstos. Desse modo, segue-se a regra geral estipulada pelo Código Penal, que determina a fixação do *quantum* da pena pecuniária entre 10 e 360 dias-multa, cujo valor varia entre 1/30 (um trinta avos) e cinco vezes o valor do salário-mínimo vigente à época do fato criminoso.

Para efeitos de comparação, a Lei nº 11.343, de 2006 (Lei Antidrogas), de modo a punir com rigor o delito de tráfico de drogas, que apresenta objetivo claramente econômico, apresenta valores de dias-multa entre 500 e 1500 para o crime previsto no art. 33, *caput*, da norma, um valor sensivelmente maior do que a regra geral prevista no CP, mas que se adequa à natureza do crime, visando à sua dissuasão.

Diante do exposto, seria igualmente adequado criar uma regra própria, mais gravosa, para os crimes de lavagem de dinheiro previstos na lei de regência, de modo a dissuadir referidas condutas criminosas por meio do aumento da pena pecuniária, considerando a finalidade pretendida pelos sujeitos do delito.

Outro aspecto digno de nota é a dificuldade na investigação dos crimes de lavagem de dinheiro.

Este crime exige órgãos complexos e estruturados de investigação, normalmente organizados nos chamados "laboratórios de lavagem de dinheiro" nas polícias investigativas, exigindo-se constante treinamento e aperfeiçoamento dos agentes envolvidos, dada a capacidade adaptativa das organizações criminosas de inventarem novas formas de dissimular as rendas obtidas de forma ilícita. Nesse sentido, o primeiro obstáculo é a falta de recursos humanos – tanto no aspecto quantitativo, quanto no aspecto qualitativo.

De outro lado, a modernização e sofisticação tecnológica torna a investigação do delito de lavagem ainda mais dificultoso. Além da possibilidade de utilização de mecanismos financeiros eletrônicos, como a criação de inúmeras contas bancárias em instituições financeiras diferentes, atualmente enfrentamos o desafio da proliferação de criptomoedas, entre as quais a mais conhecida é o *bitcoin* (BTC). Esses ativos virtuais, finalmente regulamentados pela Lei nº 14.478, de 2022, são muito utilizados por





## SENADO FEDERAL

Gabinete do Senador Alessandro Vieira

organizações criminosas para lavar dinheiro, dada sua natureza descentralizada e a ausência de controle sobre eles.

Os grupos criminosos, além de criptoativos e outros ativos – virtuais ou não –, têm igualmente se valido do sistema financeiro formal para ocultar ou dissimular a natureza ilícita dos bens originários. Essa realidade se mostrou evidente com a investigação sobre o *modus operandi* ligado a pessoas jurídicas como a Fictor, a Reag e o Banco Master. As investigações ainda estão em andamento, mas já é possível perceber como as organizações criminosas se utilizam do sistema financeiro nacional em benefício próprio.

O primeiro passo costuma ser a criação ou o uso de empresas com sócios aparentes, capital social artificial e objeto social genérico. Essas entidades servem para abrir contas, receber direitos creditórios, emitir notas, celebrar contratos e fragmentar a circulação dos valores. O ponto central é diluir a titularidade dos bens e valores em uma cadeia de pessoas jurídicas, fundos e interpostas pessoas. Por isso, tanto a CVM quanto a Receita reforçaram a importância da identificação do beneficiário final em estruturas societárias e de investimento<sup>114</sup>.

A empresa criada ou instrumentalizada é usada como fachada (*front*). Isso pode ocorrer por meio de faturamento simulado, pagamento cruzado de boletos, circulação interna de recursos entre sociedades vinculadas, emissão de títulos podres (*junk bonds*), cessão de créditos de liquidez duvidosa, aquisição de ativos por preço inflado ou registros contábeis que fabricam histórico bancário. Nessa fase, o que se busca é transformar valores de origem suspeita em resultados contábeis operacionais. Esse padrão de uso de empresas de fachada e estruturas empresariais para circular valores também aparece nas descrições públicas da Operação Fallax<sup>115</sup>.

Quando a lavagem ingressa em estruturas mais sofisticadas, a pessoa jurídica passa a ser um instrumento de intermediação financeira. Fundos, Fundos de Investimento em Direitos Creditórios (FIDCs), Certificados de Recebíveis Imobiliários (CRIs), Distribuidoras de Títulos e Valores Mobiliários (DTVMs), *holdings* financeiras e bancos de investimento podem ser usados, em tese, para: (i) receber recursos oriundos de empresas interpostas; (ii) comprar ativos com valor superestimado; (iii) redistribuir valores entre fundos ou sociedades relacionadas; (iv) pulverizar recursos entre múltiplas contas; e (v) produzir um rastro contábil aparentemente compatível com investimento regular.

Foi exatamente por esse tipo de risco que a Comissão de Valores Mobiliários (CVM) destacou regras específicas no mercado de valores mobiliários e informou, em fevereiro de 2026, a existência de inquéritos administrativos e processos sancionadores

<sup>114</sup> **BRASIL. Comissão de Valores Mobiliários.** Resolução CVM nº 50, de 31 de agosto de 2021. Dispõe sobre a prevenção à lavagem de dinheiro, ao financiamento do terrorismo e ao financiamento da proliferação de armas de destruição em massa no âmbito do mercado de valores mobiliários. Rio de Janeiro: CVM, 2021. Disponível no portal da CVM. Acesso em: 1 abr. 2026.

<sup>115</sup> **ALMEIDA, Daniella.** CEO do Grupo Fictor é alvo da PF por fraudes contra a Caixa. **Agência Brasil**, Brasília, 25 mar. 2026. Disponível no portal da Agência Brasil. Acesso em: 1 abr. 2026.





## SENADO FEDERAL

Gabinete do Senador Alessandro Vieira

envolvendo entidades ligadas aos grupos Reag e Master, inclusive sobre administração e gestão de fundos, emissão de instrumentos financeiros e reorganizações societárias<sup>116</sup>.

A Estratégia Nacional de Combate à Corrupção e à Lavagem de Dinheiro (ENCCLA) vem reconhecendo justamente a convergência entre lavagem, empresas de fachada e outros ilícitos, inclusive ambientais e tributários<sup>117</sup>.

Nesse panorama, destaca-se também a utilização de bancas de advocacia. A garantia do sigilo advogado-cliente, embora legítima e importante prerrogativa para o exercício da defesa, é por vezes utilizada para mascarar práticas ilícitas, como anteparo para a lavagem de capitais, e levanta um debate urgente sobre a regulação dos chamados *gatekeepers* ou sentinelas.

Relatório recente, no âmbito da revisão da implementação da Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção (UNCAC), aponta que o Brasil, embora possua um arcabouço institucional robusto capitaneado pela Controladoria-Geral da União (CGU) e pelo Tribunal de Contas da União (TCU), ainda carece de uma regulamentação plena que submeta advogados e profissionais jurídicos independentes às mesmas obrigações de reporte impostas aos demais setores regulados<sup>118</sup>.

A resistência em ampliar o espectro de fiscalização sobre esses profissionais cria zonas de sombra que dificultam a identificação dos reais beneficiários finais de operações financeiras complexas. Além da fragilidade normativa nesse ponto, a avaliação internacional sobre o Brasil destaca uma lacuna crítica no que tange à recuperação de ativos: o ordenamento jurídico nacional ainda não contempla de forma ampla a possibilidade de confisco de bens na ausência de uma condenação criminal definitiva. A adoção do confisco sem condenação, especialmente em casos de morte, fuga ou ausência do infrator, é apresentada como uma recomendação essencial para garantir que o proveito do crime não permaneça sob o domínio das organizações criminosas.

Ademais, a eficiência no combate à lavagem de dinheiro perpassa pelo fortalecimento de medidas preventivas na administração pública. O monitoramento de ativos mantidos no exterior por agentes públicos é um exemplo de gargalo a ser superado; as declarações de bens atuais ainda carecem de informações detalhadas sobre autoridade de assinatura ou poderes sobre contas estrangeiras, dificultando o rastreamento de fluxos ilícitos transnacionais. No mesmo sentido, a extensão das regras de "quarentena" (restrições pós-emprego público) para além do Poder Executivo Federal mostra-se necessária para

<sup>116</sup> **BRASIL. Comissão de Valores Mobiliários.** Informações relativas a Grupo Master, REAG e outras entidades conexas. Brasília, DF: CVM, 2026. Disponível no portal GOV.BR. Acesso em: 1 abr. 2026.

<sup>117</sup> **BRASIL. Ministério da Justiça e Segurança Pública. Estratégia Nacional de Combate à Corrupção e à Lavagem de Dinheiro.** ENCCLA: 20 anos. Brasília, DF: MJSP, [s.d.]. Disponível no portal GOV.BR. Acesso em: 1 abr. 2026.

<sup>118</sup> NAÇÕES UNIDAS. Conference of the States Parties to the United Nations Convention against Corruption. Implementation Review Group. **State of implementation of the United Nations Convention against Corruption**: executive summary: note by the Secretariat: addendum: Brazil. Viena: Nações Unidas, 30 abr. 2025. (CAC/COSP/IRG/II/4/1/Add.17).





## SENADO FEDERAL

Gabinete do Senador Alessandro Vieira

mitigar conflitos de interesse que servem, muitas vezes, como porta de entrada para o tráfico de influência e o branqueamento de capitais.

### **5. Infiltração do crime organizado no poder público**

De acordo com o plano de trabalho, um dos eixos de investigação da CPI buscava averiguar a "corrupção ativa e passiva em todos os setores e esferas". A apuração conduzida pela Comissão revelou que a infiltração do crime organizado no poder público não é um fenômeno periférico ou localizado, mas uma estratégia estrutural e sistemática, que atravessa os três Poderes da República, as três esferas federativas e abrange desde o agente de segurança pública na ponta até autoridades dos escalões mais elevados do Estado brasileiro.

Os trabalhos da CPI evidenciaram que o crime organizado contemporâneo não busca necessariamente ocupar diretamente cargos públicos, mas sim garantir acesso ao poder e proteção dentro da esfera estatal. Essa captura se dá por múltiplas vias: o financiamento de campanhas eleitorais, a cooptação de agentes de segurança pública, a corrupção de servidores do sistema prisional, a influência sobre magistrados e membros do Ministério Público, e a infiltração em órgãos reguladores e de fiscalização.

Como destacou a jornalista investigativa Cecília Olliveira, fundadora do Instituto Fogo Cruzado, em depoimento à CPI, a colaboração de agentes públicos com as facções constitui um dos principais fatores que alimentam o crime organizado, formando uma espécie de "adubo do crime". A depoente ressaltou que essa colaboração não se restringe ao policial que cobra o "arrego", mas se estende a deputados, juízes e secretários que fecham os olhos diante de situações irregulares ou que, por ação ou omissão, viabilizam a permanência dessas organizações.

No âmbito do Poder Executivo estadual, o depoimento do ex-governador do Rio de Janeiro Anthony Garotinho, colhido em 16 de dezembro de 2025, trouxe revelações de extrema gravidade. Garotinho afirmou que o ex-governador Cláudio Castro e o ex-presidente da Assembleia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro, Rodrigo Bacellar, seriam os chefes de uma organização criminosa com braços no Executivo e no Legislativo fluminense, envolvendo cobrança de propina para aprovação de projetos nas áreas de energia, combustíveis e incentivos fiscais.

Segundo o depoente, 47 dos 70 deputados estaduais da Alerj receberiam uma "mesada" do crime organizado, informação que teria sido obtida por meio de celulares apreendidos pela Polícia Federal na casa de Rui Bulhões, chefe de gabinete de Bacellar, no âmbito da Operação Unha e Carne. Essas informações, embora ainda sujeitas à devida apuração pelas autoridades competentes, ilustram a profundidade da penetração do crime organizado nas estruturas de poder de um dos maiores estados da federação, mas é digna de registro a manifestação recente do ministro Gilmar Mendes, em sessão plenária do





## SENADO FEDERAL

Gabinete do Senador Alessandro Vieira

Supremo Tribunal Federal, dando conta de que cerca de 30 deputados estaduais receberiam mesada do Jogo do Bicho.

No que toca ao escândalo do Banco Master, as investigações revelaram que Daniel Vorcaro construiu uma rede de relacionamentos que se estendia pelo Executivo, Legislativo e Judiciário, utilizando o poder econômico do banco para estabelecer vínculos de proximidade e em seguida obter proteção política e influência regulatória. No âmbito do Banco Central, dois servidores de alto escalão — Paulo Sérgio Neves de Souza, ex-diretor de Fiscalização, e Beline Santana, ex-chefe do Departamento de Supervisão Bancária — foram afastados por suspeita de terem sido cooptados pelo esquema, o que comprometeu diretamente a capacidade do órgão regulador de identificar e coibir as fraudes em tempo hábil.

No Poder Judiciário, as conexões entre o entorno de Vorcaro e o ministro do STF Dias Toffoli, por meio do fundo Arleen controlado por Fabiano Zettel e da empresa Maridt Participações, são apenas um exemplo de fatos que levantam questionamentos sobre a imparcialidade do tratamento dispensado ao caso pela Justiça.

No Poder Legislativo, e de forma mais ampla no mundo da política partidária, mensagens obtidas a partir de quebras de sigilo indicaram que Vorcaro mantinha relações próximas com parlamentares de diversos partidos, chegando a comemorar, em conversas privadas, iniciativas legislativas que beneficiariam diretamente o modelo de negócios do banco, como a proposta de ampliação da cobertura do FGC de R\$ 250 mil para R\$ 1 milhão por CPF.

A terceira fase da Operação *Compliance Zero* revelou ainda uma dimensão particularmente perturbadora dessa infiltração: a prisão de Marilson Roseno da Silva, policial federal aposentado que fazia espionagem e captura ilegal de dados a serviço de Vorcaro. A cooptação de um agente de segurança pública por um esquema financeiro criminoso demonstra que a infiltração não se limita à corrupção passiva — o oferecimento de vantagens em troca de omissões —, mas avança para a instrumentalização ativa de competências estatais em benefício da organização criminosa, incluindo o uso de técnicas de inteligência e vigilância contra adversários do esquema.

A Operação Carbono Oculto, por sua vez, expôs a penetração do PCC na economia formal por meio de setores estratégicos como o de combustíveis, com utilização de cerca de mil postos em dez estados para lavagem de dinheiro. Essa rede só foi possível porque contava com a conivência ou a participação de agentes públicos em diversas instâncias — desde fiscais tributários que se omitiam diante de irregularidades evidentes até servidores que forneciam informações privilegiadas ou facilitavam a obtenção de licenças e autorizações para as empresas de fachada da facção.

No sistema prisional, o depoimento do Secretário Nacional de Políticas Penais, André Garcia, colhido em 7 de abril de 2026, ofereceu um panorama igualmente





## SENADO FEDERAL

Gabinete do Senador Alessandro Vieira

preocupante. Garcia informou que o Brasil possui aproximadamente 945 mil pessoas cumprindo pena e um déficit de cerca de 200 mil vagas, e reconheceu que as organizações criminosas têm origem majoritária nos presídios. O secretário foi categórico ao afirmar que não há cenário de ingresso de material ilícito nos presídios que não passe por falha de protocolo ou corrupção de agentes penitenciários. Desde 2023, foram apreendidos quase oito mil celulares em unidades penais, mas a persistência do problema evidencia que a infiltração do crime organizado no sistema prisional permanece como um dos maiores desafios da política de segurança pública.

O promotor de Justiça Lincoln Gakiya, reconhecido especialista no combate ao PCC, em depoimento prestado em 25 de novembro de 2025, acrescentou que a própria polarização política tem sido explorada pelas facções como mecanismo de proteção, prejudicando a atuação integrada de polícias e do Ministério Público. A instrumentalização do debate político pelo crime organizado constitui uma forma sofisticada de infiltração: ao fomentar divisões entre as instituições responsáveis pelo seu combate, as organizações criminosas asseguram um ambiente favorável à sua expansão.

O conjunto desses elementos levou o presidente da CPI, senador Fabiano Contarato, a defender a necessidade de uma "faxina moral nas instituições", afirmando que não é razoável conviver com desigualdades e falhas que impedem a aplicação da lei de forma justa. A Comissão constatou que a infiltração do crime organizado no poder público já não pode ser tratada como uma patologia excepcional, mas deve ser compreendida como um fenômeno estrutural que exige respostas igualmente estruturais: mecanismos robustos de controle interno, inteligência integrada entre os entes federativos, fiscalização efetiva dos órgãos reguladores e, sobretudo, a vontade política de enfrentar redes que se estendem pelos gabinetes de Brasília e pelos escritórios da Faria Lima com a mesma determinação com que se combate a criminalidade violenta nas periferias.

### 5.1. Caso Master

O caso do Banco Master constitui, possivelmente, o maior escândalo financeiro da história recente do Brasil ao evidenciar de forma contundente a convergência entre a criminalidade financeira sofisticada e o crime organizado violento de base territorial.

O Banco Master teve origem na antiga Corretora Máxima, fundada na década de 1970, e passou por uma transformação radical a partir de 2018, quando o empresário Daniel Vorcaro assumiu o controle da instituição. Sob sua gestão, os ativos do conglomerado bancário passaram de R\$ 3,7 bilhões em 2019 para R\$ 82 bilhões em 2024, um crescimento exponencial que, segundo as investigações, foi alavancado por um modelo de negócios agressivo e, em última análise, fraudulento e insustentável.

Um dos marcos decisivos dessa expansão foi a incorporação do CredCesta ao ecossistema do Banco Master. O CredCesta teve origem como cartão de benefícios





## SENADO FEDERAL

Gabinete do Senador Alessandro Vieira

vinculado à Empresa Baiana de Alimentos (Ebal), estatal responsável pela rede de supermercados Cesta do Povo, do Governo da Bahia. Em 2018, a Ebal foi privatizada em licitação na qual o empresário baiano Augusto Ferreira Lima, conhecido como "Guga", foi licitante único, adquirindo o ativo por cerca de R\$ 15 milhões. Duas semanas após a privatização, decreto do governo estadual transformou o cartão CredCesta em instrumento de crédito consignado puro, com desconto direto em folha de pagamento dos servidores públicos, o que conferiu ao produto uma base cativa de clientes, baixo risco de inadimplência e potencial de receita imediato.

Em 2019, Augusto Lima buscou um banco para operacionalizar o CredCesta. Após recusa do BMG, fechou acordo com Daniel Vorcaro: por R\$ 25 milhões, Vorcaro adquiriu 50% do CredCesta, que passou a ser operado por meio do Banco Voiter, já pertencente ao grupo Master. Ainda em 2019, Lima ingressou formalmente na sociedade do Banco Master, levando consigo o CredCesta, que se tornaria um dos ativos mais lucrativos e estratégicos da instituição. Registros da escrituração contábil do banco indicam que, somente em 2024, o Master faturou R\$ 1,6 bilhão com a revenda de carteiras do CredCesta a terceiros — valor superior aos R\$ 709 milhões auferidos com os juros dos empréstimos originais aos servidores —, o que revela que a instituição operava o consignado menos como originadora de crédito e mais como intermediária de carteiras, extraindo ágio na transferência dos recebíveis. O produto alcançou 24 estados e 176 municípios, expandindo para todo o território nacional um modelo gestado na estrutura administrativa baiana.

A proximidade de Vorcaro e Augusto Lima com políticos e autoridades baianas foi intensa e permeou toda a trajetória do CredCesta. Em 2022, o governo estadual editou novo decreto restringindo a portabilidade dos contratos vinculados ao produto, dificultando a migração dos servidores para outras instituições financeiras e consolidando a posição monopolística da operação no mercado baiano de consignados. Augusto Lima manteve trânsito político com lideranças de diferentes espectros. A posterior liquidação extrajudicial do Banco Master, em novembro de 2025, e do Banco Pleno — instituição para a qual Lima havia migrado após desligar-se do Master em maio de 2024 —, em fevereiro de 2026, expôs o CredCesta como peça relevante do escândalo.

O crescimento do Master se acelera a partir da emissão massiva de Certificados de Depósito Bancário (CDB) com garantia do Fundo Garantidor de Crédito (FGC). Os CDBs do Master ofereciam taxas que chegavam a 140% do CDI. Enquanto a maioria dos bancos oferecia CDBs pagando cerca de 100% da taxa de juros, o Master prometia retornos muito superiores, atraindo aproximadamente 1,6 milhão de clientes. Esse modelo, contudo, exigia do banco a assunção de riscos cada vez maiores para honrar os rendimentos prometidos, ao passo que a liquidez real — ou seja, o dinheiro efetivamente disponível para ressarcir os investidores — se deteriorava progressivamente.

O Banco Central identificou que o Master operava dois esquemas distintos, mas complementares, para manter sua liquidez e inflar seus ativos artificialmente. O primeiro





## SENADO FEDERAL

Gabinete do Senador Alessandro Vieira

envolvia a venda de carteiras de crédito ao Banco de Brasília (BRB), instituição financeira pública controlada pelo Governo do Distrito Federal.

O esquema funcionava por meio da Tirreno, uma suposta empresa de fachada que vendia créditos ao Master, em seguida revendidos para o BRB: o Master recebia dinheiro à vista do BRB enquanto não precisava pagar a Tirreno à vista, gerando um fluxo de caixa artificial. Estima-se que as movimentações entre Master e BRB chegaram a R\$ 12 bilhões. A linha de investigação da Polícia Federal trabalha com a hipótese de que o BRB adquiriu essas carteiras para evitar a crise de liquidez do Master, em desacordo com a formalidade contratual, por meio de procedimentos considerados escusos.

O segundo esquema era mais sofisticado e estava diretamente ligado ao crime organizado. O Master concedia empréstimos fictícios a empresas, que direcionavam os recursos para fundos administrados pela Reag, gestora investigada na Operação Carbone Oculto por suspeita de ligação com o Primeiro Comando da Capital (PCC). Essas empresas aplicavam os recursos em fundos da Reag que, por sua vez, adquiriam ativos de baixa liquidez a valores superestimados, permitindo que o dinheiro circulasse entre veículos de investimento até retornar ao grupo econômico ligado ao banco. Seis fundos da Reag foram considerados suspeitos pelo Banco Central, com patrimônio total de R\$ 102,4 bilhões. Quando o modelo tornou-se insustentável, o Master passou a emitir novos CDBs para pagar os investidores antigos, o que, segundo os investigadores, poderia ser equiparado a um movimento de pirâmide financeira.

A liquidação extrajudicial do Banco Master foi decretada pelo Banco Central em novembro de 2025. Junto com o Will Bank e o Banco Pleno, instituições financeiras gerenciadas pelo Master, estima-se um rombo acima de R\$ 50 bilhões ao sistema de proteção ao crédito bancário. Cerca de 800 mil credores do Master têm direito à cobertura do FGC, o que corresponde a R\$ 40,6 bilhões — o maior resgate da história do fundo.

O caso Master, contudo, não se esgota na fraude financeira. Sua dimensão mais grave, do ponto de vista do escopo desta CPI, reside na comprovação de que estruturas financeiras sofisticadas foram instrumentalizadas para a lavagem de dinheiro de facções criminosas, notadamente o PCC, e para a corrupção. A Operação Carbone Oculto, deflagrada em agosto de 2025 pela Receita Federal, Ministério Público de São Paulo e Polícia Federal, é considerada a maior operação contra o crime organizado da história do país, tendo alcançado mais de 350 alvos investigados por crimes contra a ordem econômica, lavagem de dinheiro, fraude fiscal, adulteração de combustíveis e crimes ambientais. As investigações revelaram que cerca de mil postos de combustíveis em dez estados movimentaram R\$ 52 bilhões entre 2020 e 2024, a maioria para lavagem de dinheiro, funcionando como pontos de entrada do dinheiro ilícito que captavam recursos em espécie ou via maquininhas e os redirecionavam às estruturas financeiras da facção.





## SENADO FEDERAL

Gabinete do Senador Alessandro Vieira

A gestora Reag é o elo central entre os dois esquemas. O FIDC Gold Style, administrado pela Reag, recebeu cerca de R\$ 1 bilhão de empresas apontadas pela Polícia Federal como integrantes do esquema de lavagem do PCC, entre elas a Aster Petróleo (R\$ 759,5 milhões), a BK Bank (R\$ 158 milhões) e a Inovanti (R\$ 175 milhões), todas sob investigação na Operação Carbono Oculto. O fundo realizou ainda transferência de R\$ 180 milhões para a Super Empreendimentos, empresa ligada ao entorno de Daniel Vorcaro. Fundos de investimentos controlados por Fabiano Zettel, cunhado de Vorcaro, como o fundo Arleen, teriam sido utilizados para realizar operações financeiras com pivôs da Carbono Oculto, servindo como duto para a lavagem de recursos de origem ilícita.

É justamente esse fundo Arleen que adquiriu participação em uma empresa da família do ministro do STF Dias Toffoli no resort Tayayá, no Paraná — circunstância que, como visto anteriormente, levou a CPI a aprovar a quebra de sigilos da empresa Maridit Participações, medida posteriormente anulada pelo ministro Gilmar Mendes.

O caso Master inseriu-se naturalmente no escopo da CPI por reunir, em um único complexo investigativo, os elementos centrais que a Comissão se propôs a apurar: a atuação de organizações criminosas, seus mecanismos de financiamento e a infiltração institucional que garante sua impunidade. Na CPI, os senadores procuraram entender se as operações do banco e de Vorcaro, que se valiam de uma rede de fundos de investimento administrados pela Reag, estão conectadas com práticas de lavagem de dinheiro por facções criminosas.

A CPI aprovou dezenas de requerimentos de quebra de sigilo e convocações direcionados ao caso, incluindo a quebra dos sigilos de investigados apontados pela Operação Carbono Oculto e de integrantes do entorno de Vorcaro. Foram convocados personagens centrais do esquema, como o fundador da Reag, João Carlos Mansur, o ex-presidente do Banco Central, Roberto Campos Neto, e o ex-governador do Distrito Federal Ibaneis Rocha, este último por seu papel nas decisões estratégicas do BRB que mantinha operações bilionárias com o Master.

Nesse contexto, o mecanismo de captura institucional operado por Vorcaro restou nítido: o uso maciço de patrocínios de eventos, ofertas de benesses luxuosas, contratação de consultorias e de bancas de advocacia ligadas direta ou indiretamente a personagens relevantes da República, sempre por valores milionários. Tal conduta, vista de forma isolada, não comprova necessariamente o cometimento de crime, mas representa indício significativo quando consolidada na movimentação financeira total realizada em curto espaço de tempo.

O banco declarou pagamentos que superaram R\$ 100 milhões a escritórios de advocacia e empresas de consultoria ligados direta ou indiretamente a figuras políticas relevantes. Embora parte desses repasses remonte a 2021 e 2022, ao se considerar apenas o triênio 2023-2025, cresceram de R\$ 1,5 milhão em 2023 para R\$ 41,7 milhões em





## SENADO FEDERAL

Gabinete do Senador Alessandro Vieira

2025 - um aumento substancial no período em que o banqueiro mais necessitou de proteção política e institucional para viabilizar a venda do banco e escapar do cerco das autoridades.

Entre os principais beneficiários constam o escritório de advocacia do ex-presidente Michel Temer, que recebeu R\$ 10 milhões em 2025 por serviços de mediação na tentativa de venda do banco ao BRB; a consultoria Pollaris, do ex-ministro da Fazenda Guido Mantega, que recebeu R\$ 14 milhões e atuou na aproximação de Vorcaro com o governo federal, chegando a levá-lo a uma reunião com o presidente da República no Palácio do Planalto; o ex-presidente do Banco Central Henrique Meirelles, com R\$ 18,4 milhões em consultoria macroeconômica; a Lewandowski Advocacia, do ex-ministro do STF Ricardo Lewandowski, que recebeu ao menos R\$ 6,1 milhões desde novembro de 2023, tendo seu titular suspenso a atuação no escritório apenas quando assumiu o Ministério da Justiça em janeiro de 2024; o presidente do União Brasil, Antonio Rueda, com R\$ 6,4 milhões por meio de dois escritórios de advocacia; o ex-prefeito de Salvador ACM Neto, com R\$ 5,45 milhões em consultoria; o ex-ministro do governo Bolsonaro Ronaldo Bento, com R\$ 6,2 milhões; o ex-ministro das Comunicações Fábio Wajngarten, com R\$ 3,8 milhões, tendo integrado a própria equipe de defesa de Vorcaro; empresas do Grupo Massa, do apresentador Ratinho, pai do governador do Paraná, que receberam ao menos R\$ 24 milhões entre 2022 e 2025; e empresa da nora do senador Jaques Wagner, que recebeu cerca de R\$ 14 milhões entre 2021 e 2025.

Reitere-se que cada um desses pagamentos, vistos de forma isolada, não configuram *a priori* nenhuma prática ilícita.

Em paralelo, os pagamentos do Master a escritórios de advocacia como um todo superaram R\$ 543 milhões em apenas quatro anos, distribuídos entre 91 escritórios, com valores que saltaram de R\$ 31,3 milhões em 2021 para R\$ 248,8 milhões em 2024 — um crescimento de quase 700%.

Entre os maiores beneficiários destaca-se o escritório Barci de Moraes Sociedade de Advogados, de Viviane Barci de Moraes, esposa do ministro do STF Alexandre de Moraes, que recebeu cerca de R\$ 80,2 milhões entre 2024 e 2025, em parcelas mensais de aproximadamente R\$ 3,6 milhões. Também figuram entre os maiores destinatários a Monteiro, Rusu, Cameirão e Bercht Sociedade de Advogados, com R\$ 71,4 milhões, e os escritórios ligados ao advogado Walfrido Warde, que receberam R\$ 63,8 milhões e que, segundo representação encaminhada ao STF, teriam atuado para evitar a prisão de Vorcaro quando a ordem judicial ainda estava sob sigilo.

Em mensagem enviada ao banqueiro em 17 de novembro de 2025, horas antes da decretação de sua primeira prisão, Warde teria escrito que estava "infernizando" o juiz responsável pelo caso. A ex-esposa do ministro Dias Toffoli, a advogada Roberta Rangel, também trabalhou em um dos escritórios contratados pelo Master entre 2021 e 2023. A





## SENADO FEDERAL

Gabinete do Senador Alessandro Vieira

magnitude desses valores e a concentração temporal dos pagamentos — intensificados precisamente no período em que Vorcaro buscava escapar do cerco das autoridades — levantam sérios questionamentos sobre a natureza dos serviços efetivamente prestados e sobre a possibilidade de que ao menos parte desses repasses tenha funcionado como contrapartida à proteção de interesses do grupo financeiro no Judiciário e em órgãos reguladores.

A estratégia de cooptação de Vorcaro não se limitava, contudo, a contratos formais de consultoria e advocacia. O banqueiro disponibilizava sistematicamente aeronaves particulares a autoridades dos três Poderes, prática que ficou conhecida informalmente como "Vorcaro Air". Cruzamentos de dados realizados pela Polícia Federal entre registros do STF e informações do terminal de aviação executiva do aeroporto de Brasília identificaram ao menos quatro ministros do STF que utilizaram aeronaves ligadas a Vorcaro ou a empresas de seu grupo: Alexandre de Moraes, que lidera a lista com oito viagens registradas, Dias Toffoli, Gilmar Mendes — que voou em jato da Prime You, empresa da qual Vorcaro era sócio, em janeiro de 2025 — e Kassio Nunes Marques, que viajou com a esposa para Maceió em aeronave ligada ao banqueiro. No caso de Alexandre de Moraes, o escritório de sua esposa justificou os voos como "compensação de honorários advocatícios", muito embora a explicação não esclareça a presença do próprio ministro nas aeronaves, considerando que apenas a esposa advogava para o banco.

Vorcaro também financiou a participação de autoridades em eventos internacionais de grande porte. Segundo apurações da Polícia Federal, os gastos do banqueiro com eventos e autoridades no ano de 2024 chegaram a US\$ 11,5 milhões — cerca de R\$ 60 milhões. Em relação ao Fórum Jurídico de Lisboa, organizado pelo ministro Gilmar Mendes, a equipe de Vorcaro organizou uma agenda paralela que incluiu festas com DJs, dançarinas, jantares de luxo e compras em shopping, além do fretamento de dois jatinhos de Lisboa para Brasília ao custo de US\$ 232,6 mil, totalizando despesas de cerca de US\$ 1,6 milhão em Portugal.

Aspecto especialmente grave diz respeito aos eventos denominados "Cine Trancoso", realizados na casa de veraneio que Vorcaro mantinha no sul da Bahia. A Polícia Federal, em relatório entregue ao ministro André Mendonça, identificou que essas festas, descritas como encontros reservados a um grupo restrito de autoridades, contavam com a presença de mulheres estrangeiras — provenientes de países como Rússia, Ucrânia, Lituânia, Suíça, Noruega, Suécia, Holanda, México e Venezuela — recrutadas e transportadas com apoio financeiro do banqueiro. Registre-se que fato similar ocorreu na cidade de Londres, em abril de 2024.

A opção por mulheres estrangeiras, segundo os investigadores, tinha como objetivo impedir que elas reconhecessem as autoridades presentes e reduzir o risco de vazamentos. Os participantes eram obrigados a deixar seus celulares desligados sob a guarda de seguranças, enquanto Vorcaro mantinha um circuito interno de câmeras.





## SENADO FEDERAL

Gabinete do Senador Alessandro Vieira

O próprio Vorcaro admitiu, em mensagens trocadas com sua então noiva Martha Graeff, que as festas faziam parte de seu "business" e que teria organizado cerca de 300 eventos desse tipo. A CPMI do INSS, que também apurou aspectos do caso, obteve acesso a aproximadamente 400 gigabytes de arquivos extraídos do celular e do armazenamento em nuvem de Vorcaro, incluindo vídeos de teor íntimo, imagens de passaportes de mulheres estrangeiras — inclusive europeias — e registros de festas privadas em Brasília e em Trancoso.

Há, portanto, indícios de crimes relacionados a tráfico internacional de pessoas e exploração sexual, especialmente considerando as condições de recrutamento, transporte e hospedagem das mulheres envolvidas.

A terceira fase da *Compliance Zero* trouxe à tona a face mais violenta do esquema: além de Vorcaro, foi preso novamente seu cunhado Fabiano Zettel e Marilson Roseno da Silva, policial federal aposentado que fazia espionagem e captura de dados ilegais a serviço do banqueiro. Esse dado é particularmente relevante para a CPI porque demonstra que o esquema do Master não se limitava à engenharia financeira: envolvia também a cooptação de agentes de segurança pública e o uso de métodos de intimidação e vigilância típicos de organizações criminosas.

Na mesma operação, foi também preso Luiz Phillipi Machado de Moraes Mourão, conhecido pelo codinome "Sicário", apontado pela Polícia Federal como líder operacional do núcleo de intimidação e obstrução à Justiça denominado "A Turma", identificado a partir de grupo de WhatsApp encontrado no celular de Vorcaro.

Segundo as investigações, "Sicário" era responsável pela coordenação de atividades de vigilância, monitoramento de pessoas consideradas adversárias do banqueiro — incluindo concorrentes empresariais, ex-empregados e jornalistas — e pela obtenção ilícita de informações sigilosas mediante acesso indevido a sistemas restritos da própria Polícia Federal, do Ministério Público Federal e de organismos internacionais como o FBI e a Interpol.

A Polícia Federal apurou, ainda, que "Sicário" recebia cerca de R\$ 1 milhão por mês como contraprestação pelos serviços ilícitos prestados à organização. Em uma das conversas analisadas, o próprio Vorcaro solicitou a ele que simulasse um assalto e agredisse o jornalista Lauro Jardim, do jornal *O Globo*, revelando a dinâmica violenta que permeava a atuação do grupo.

Preso em 4 de março de 2026 na Superintendência Regional da Polícia Federal em Minas Gerais, "Sicário" teria atentado contra a própria vida no mesmo dia, ainda sob custódia. Socorrido por policiais federais e encaminhado ao Hospital João XXIII, em Belo Horizonte, teve a morte encefálica confirmada em 6 de março.





## SENADO FEDERAL

Gabinete do Senador Alessandro Vieira

A Comissão aprovou, em 11 de março, requerimentos de autoria do Relator para a quebra dos sigilos bancário, fiscal, telefônico e telemático de “Sicário”, bem como para o compartilhamento, pelo STF, dos documentos relativos à sua morte e às investigações do caso Master. O ministro André Mendonça, contudo, negou ambos os pedidos de compartilhamento, alegando que as diligências da Operação Compliance Zero ainda estavam em curso e que a divulgação poderia comprometer as investigações.

As circunstâncias da morte de “Sicário” precisam ser efetiva e completamente esclarecidas. Trata-se de um investigado-chave — o principal operador do núcleo de intimidação da organização, detentor de informações sensíveis sobre a estrutura criminosa, sobre os agentes públicos cooptados e sobre o funcionamento da rede de vigilância e obstrução à justiça comandada por Vorcaro — que faleceu poucas horas após ser preso, antes de qualquer interrogatório ou possibilidade de colaboração com as autoridades.

A morte de um custodiado nessas condições, no interior de uma unidade da Polícia Federal, levanta questionamentos graves sobre a integridade dos procedimentos de custódia e sobre o dever estatal de zelar pela vida e pela integridade física e mental de quem se encontra sob sua guarda. Apesar da nossa plena confiança na Polícia Federal, não se pode descartar sem o escrutínio público que o episódio se insira no padrão verificado em organizações criminosas de alta complexidade, em que a eliminação de elos que possam colaborar com a justiça é estratégia recorrente para a proteção dos escalões superiores. É indispensável que os inquéritos instaurados para apurar a morte prossigam com rigor, independência e publicidade, e que seus resultados sejam levados ao conhecimento do Senado Federal e da sociedade.

As ramificações do esquema do Banco Master nos estados da Federação foram igualmente objeto de apuração por esta Comissão. Em depoimento prestado em 25 de março de 2026, o ex-governador e ex-senador pelo Estado de Mato Grosso, José Pedro Gonçalves Taques, na qualidade de testemunha, apresentou denúncias graves sobre três frentes de atuação do Master naquela unidade federativa, indicando que o Estado teria repassado ao menos R\$ 755 milhões a estruturas ligadas ao banco, afirmações que foram integralmente refutadas pelo então governador Mauro Mendes, o qual inclusive juntou manifestações do Ministério Público Estadual e do Tribunal de Contas do Estado que se alinham com sua posição.

Os fatos noticiados referentes ao Mato Grosso exigem apuração mais detalhada, que esta CPI não teve tempo hábil para realizar, razão pela qual toda a documentação correlata deve ser remetida às autoridades competentes.

Em suma, o caso Master evidenciou de forma incontornável que o crime organizado brasileiro atingiu um patamar de sofisticação em que facções criminosas de base territorial, como o PCC, operam em simbiose com operadores do mercado financeiro formal, valendo-se de fundos de investimento, gestoras de ativos e instituições bancárias





## SENADO FEDERAL

Gabinete do Senador Alessandro Vieira

para lavar bilhões de reais, corromper agentes públicos e capturar parcelas do aparato estatal e regulatório — utilizando, para tanto, não apenas transferências financeiras e contratos milionários de consultoria e advocacia distribuídos entre figuras centrais dos três Poderes, mas também a disponibilização de aeronaves, o patrocínio de eventos internacionais para autoridades, o oferecimento de vantagens indevidas sob a forma de experiências de luxo e, possivelmente, a intermediação de mulheres estrangeiras em contextos que podem configurar exploração sexual e tráfico de pessoas — um arsenal de instrumentos de cooptação que permitiu ao banqueiro construir uma rede de proteção que atravessava virtualmente todas as instâncias decisórias do Estado brasileiro — realidade que justificou a centralidade do tema nos trabalhos desta Comissão Parlamentar de Inquérito.

### 6. Sistema prisional

De acordo com o STF, o sistema prisional brasileiro vive um Estado de Coisas Inconstitucional (ADPF 347/DF), caracterizado pela superlotação crônica e pela falha do Estado em manter o controle das unidades, o que permitiu que os presídios se tornassem o berço e o centro de comando das organizações criminosas no país.

O Brasil possui a terceira maior população prisional do mundo, conforme relatou Antônio Glautter de Azevedo Moraes, Diretor de Inteligência da SENAPPEN, em audiência pública. Há 701.637 pessoas presas em celas físicas, conforme dados estatísticos do sistema penitenciário<sup>119</sup>. Se forem considerados todos os regimes (provisórios, definitivos e prisões em outras carceragens), o número de pessoas em cumprimento de pena chega a aproximadamente 942 mil. André de Albuquerque Garcia, Secretário Nacional de Políticas Penais, enfatizou a necessidade de qualificar esses dados por meio da implementação da biometria em todo o sistema nacional, garantindo que o Estado saiba exatamente quem está custodiado e evite erros de identificação ou liberações indevidas. O custo médio de um preso no Brasil é estimado em R\$ 2.500 por mês. Em contrapartida, o monitoramento eletrônico (tornozeleira) custa entre R\$ 200 e R\$ 250 mensais.

A capacidade total do sistema é de 499.341 vagas. Isso resulta em um déficit de 202.296 vagas em âmbito nacional. Estados como São Paulo apresentam um déficit de 56.648 vagas, enquanto Minas Gerais carece de 25.853. No Rio de Janeiro, o déficit é de cerca de 13.092 vagas, conforme a figura abaixo:

---

<sup>119</sup> BRASIL. Ministério da Justiça e Segurança Pública. Secretaria Nacional de Políticas Penais (SENAPPEN). **Levantamento de informações penitenciárias**: 18º ciclo - 1º semestre 2025. Brasília: SENAPPEN, 2025.

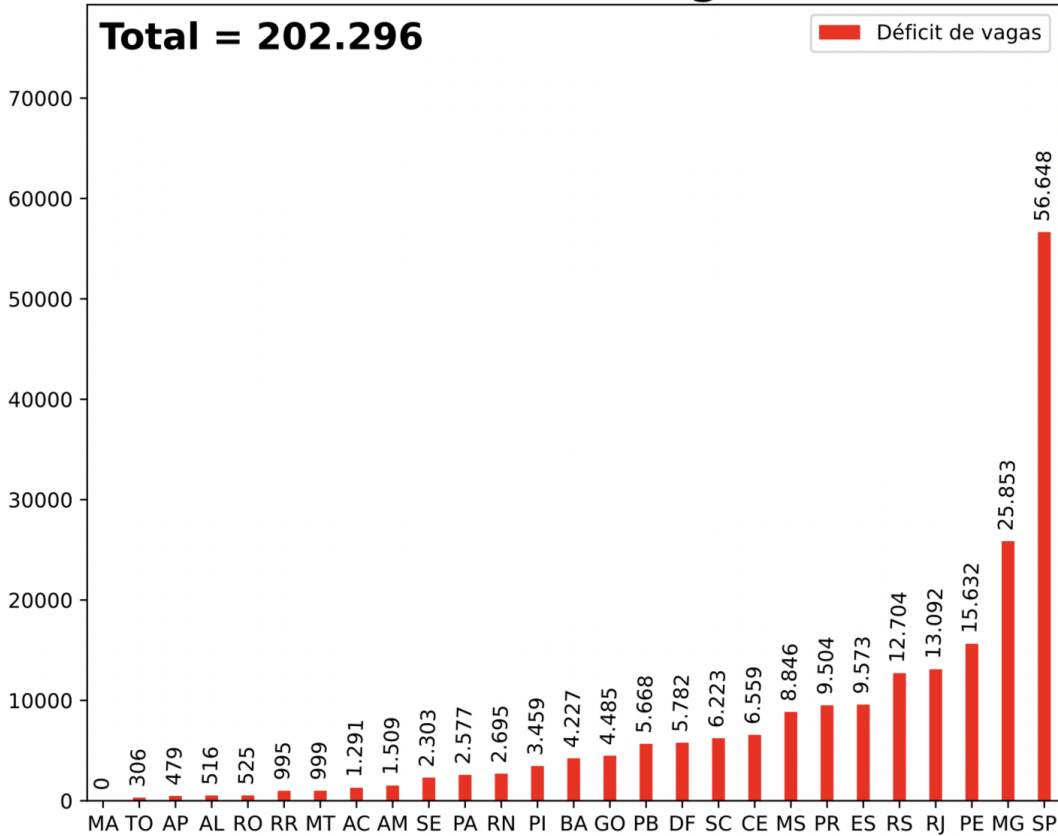




SENADO FEDERAL

Gabinete do Senador Alessandro Vieira

### Déficit de vagas



\*Apenas Celas físicas

\*Adicionalmente, no Sistema Penitenciário Federal, são estes os quantitativos:

**SUPERÁVITS - DF: 132, MS: 78, RO: 71, RN: 123, PR: 81. Total = 485**

UF	Déficit de vagas	UF	Déficit de vagas	UF	Déficit de vagas
AC	-1.291	MA	(superávit) 154	RJ	-13.092
AL	-516	MG	-25.853	RN	-2.695
AM	-1.509	MS	-8.846	RO	-525
AP	-479	MT	-999	RR	-995
BA	-4.227	PA	-2.577	RS	-12.704
CE	-6.559	PB	-5.668	SC	-6.223
DF	-5.782	PE	-15.632	SE	-2.303
ES	-9.573	PI	-3.459	SP	-56.648
GO	-4.485	PR	-9.504	TO	-306

SISDEPEN - DIPEN/SENAPPEN - PRESOS EM CELA FÍSICA

Página 17

Figura 8. Déficit de vagas no Sistema Prisional. Retirado de BRASIL. Ministério da Justiça e Segurança Pública. Secretaria Nacional de Políticas Penais (SENAPPEN). **Levantamento de informações penitenciárias: 18º ciclo - 1º semestre 2025.** Brasília: SENAPPEN, 2025.





## SENADO FEDERAL

Gabinete do Senador Alessandro Vieira

Para suprir o déficit de 200 mil vagas apenas com construções, estima-se a necessidade de um aporte de R\$ 14 bilhões, ou cerca de R\$ 10,6 bilhões se houver otimização das vagas existentes através do programa "Pena Justa", uma iniciativa nacional estruturada para dar cumprimento à decisão do STF na ADPF 347, que declarou o sistema prisional brasileiro em um Estado de Coisas Inconstitucional devido à violação massiva de direitos fundamentais. O plano foi concebido por um grupo de trabalho conjunto entre o Conselho Nacional de Justiça (CNJ) e o Ministério da Justiça e Segurança Pública (MJSP), com a colaboração de especialistas, academia e sociedade civil. Ele é composto por quatro eixos estratégicos principais, 307 metas e 366 indicadores de desempenho, em um cronograma de 300 ações previstas para serem executadas em um horizonte de três anos.

Existem 1.380 unidades prisionais no país, das quais apenas cinco são federais e as outras 1.375 são administradas pelos estados. O sistema conta com 119.049 servidores no total. Desse montante, 87.969 são servidores de custódia (como policiais penais e agentes penitenciários). No Sistema Penitenciário Federal, o efetivo total é de 1.591 servidores, sendo 1.224 voltados exclusivamente à custódia. Segundo André Garcia, o fortalecimento das Polícias Penais estaduais é fundamental, pois a ausência de efetivo qualificado impede que o Estado exerça sua autoridade dentro dos pavilhões, cedendo espaço para as facções.

Existe uma percepção generalizada de que o efetivo é diminuto para as dimensões do país. Na Polícia Federal, por exemplo, o quadro definido por lei é de 15 mil policiais, mas estima-se que seriam necessários 30 mil policiais para atender com eficiência a todas as demandas de médio e longo prazo, conforme relato do diretor-geral da Polícia Federal, Andrei Augusto Passos Rodrigues. No sistema prisional, a falta de pessoal é um dos fatores que impede revistas eficientes e o bloqueio total de comunicações, de acordo com o Diretor de Inteligência da SENAPPEN. O Secretário André Garcia complementou que o uso de tecnologia, como bloqueadores de sinais de radiocomunicação e o aumento da inteligência penitenciária, são prioridades da SENAPPEN para asfixiar a comunicação das lideranças criminosas.

O Fundo Penitenciário Nacional (FUNPEN) destinou cerca de R\$ 897,2 milhões em 2025 para o sistema, com o contingenciamento de R\$ 100 milhões, segundo o então Ministro da Justiça e Segurança Pública, Ricardo Lewandowski.

As audiências públicas realizadas evidenciaram que a precariedade do sistema prisional foi o fator determinante para o surgimento do crime organizado moderno no Brasil. Como já relatado no tópico 2.1, as principais facções, como o PCC e o Comando Vermelho, nasceram dentro dos presídios para fazer frente a um Estado considerado opressor e à ausência de gestão pública. A superlotação gera a autogestão dos detentos. Como o Estado não consegue garantir a ordem interna, as facções passam a controlar os pavilhões, impondo suas próprias leis e recrutando presos comuns para suas fileiras. Pontuou-se que o combate ao crime organizado exige o isolamento absoluto de lideranças em presídios federais de segurança máxima, mas essa medida deve ser acompanhada de uma reforma





## SENADO FEDERAL

Gabinete do Senador Alessandro Vieira

estrutural nos sistemas estaduais para evitar que novas lideranças surjam nas unidades superlotadas. No entanto, embora o sistema federal tenha sido criado para isolar líderes, o contato entre presos de diferentes estados nos presídios federais acabou facilitando a disseminação do modelo organizacional do PCC para o restante do país. Ainda, com o uso de celulares, as prisões tornaram-se escritórios operacionais para o tráfico de drogas e armas. Lideranças presas conseguem tomar decisões estratégicas e comandar crimes nas ruas através de ordens (conhecidas como "salves").

Conforme apontou o Secretário André de Albuquerque Garcia, a solução passa por uma cooperação federativa sem precedentes, onde a União apoia os estados não apenas com recursos, mas com diretrizes rígidas de gestão e fiscalização, conforme previsto no Plano Nacional de Segurança Pública.

### **7. Necessidade de integração entre os órgãos de segurança pública e as Forças Armadas**

Embora o foco do Plano de Trabalho tenha sido a necessidade de integração entre os órgãos de segurança pública e as Forças Armadas com destaque para a atuação em fronteiras e nas rotas mais utilizadas pelas facções, cabe aqui falar também de alguns outros pontos relevantes relacionados à integração e cooperação.

Inicialmente, destacamos a cooperação interagências brasileiras para compartilhamento de Inteligência. Não é recente o diagnóstico de que há lacunas de integração entre as forças de segurança no compartilhamento de informações sensíveis, estratégicas ou táticas, haja vista que órgãos em geral funcionam em sistemas isolados. Ecoando essa reivindicação antiga, o então ministro Ricardo Lewandowski defendeu, nesta CPI, a integração dos respectivos sistemas de inteligência.

Uma solução que este Senado Federal encaminha é a inserção de entes federados no Sistema Brasileiro de Inteligência (Sisbin). O Decreto nº 11.693, de 2023, permite que estados e municípios possam integrar o Sisbin, podendo compartilhar entre si recursos e obter informações sensíveis. A adesão de alguns entes já foi solicitada e está em análise pela Abin.

A Comissão Mista de Controle das Atividades de Inteligência (CCAI), órgão de controle externo da Inteligência do Senado Federal e a Abin estão, atualmente, instruindo os processos administrativos de adesão ao sistema. Essa inclusão, quando concretizada, certamente ajudará no combate à criminalidade organizada.

Em relação à cooperação internacional, esta Comissão foi informada de que o Ministério da Justiça tem promovido atuação neste plano, tal qual a celebração de diversos acordos, como aquele com a França, relacionados à fronteira do Amapá com a Guiana Francesa; a instalação de um centro de cooperação policial internacional em Manaus,





## SENADO FEDERAL

Gabinete do Senador Alessandro Vieira

integrado por nove países amazônicos; a instalação de uma comissão do Mercosul de combate ao crime organizado; e a entrada do Brasil no organismo EUROPOL (Agência da União Europeia para a Cooperação Policial).

Este Senado é ciente da imagem da Polícia Federal como instituição de excelência respeitada internacionalmente, o que facilita a construção de parcerias. Nossa Polícia Federal mantém acordos com polícias de várias partes do mundo e com universidades do Brasil e do exterior, como na Espanha e na China. Lembremos que um delegado brasileiro comanda a Interpol, decisão confirmada pelos 196 países membros, o que demonstra o respeito pela Polícia Federal no cenário internacional.

Relatou-se, ainda no âmbito desta CPI, que o Brasil lançou um sistema de segurança para a Amazônia, com a criação do Centro de Cooperação Policial Internacional, em Manaus. O centro reúne representantes policiais dos nove países amazônicos e dos nove estados brasileiros da Amazônia Legal, utilizando tecnologia e sistema de satélites de última geração.

A organização criminosa CV, que atua na Amazônia Brasileira, enfrenta agora um conjunto organizacional, pessoal e institucional mais robusto, resultado do desenvolvimento e da experiência acumulada pela Polícia Federal.

O incremento dessa vigilância deve, portanto, evitar que se repita, com o CV, crescimento semelhante ao ocorrido com a organização PCC na outra Tríplice Fronteira. Apesar das diferenças sociais, naturais e geográficas das regiões, a atuação das estruturas criminais parece apontar para métodos semelhantes, conforme apontado no tópico 6, às quais nossas forças de segurança e defesa parecem estar bastante cientes.

No entanto, os convidados das audiências apontaram para o fato de que não existem forças-tarefa permanentes ou ações estruturadas de forma integrada no país. Em verdade, há iniciativas individuais de instituições para atender às demandas específicas e temporárias de determinadas operações.

O ministro Ricardo Lewandowski observou, ainda, que não há, no ordenamento jurídico brasileiro, dispositivos que estimulem ou organizem atuação integrada e coordenada entre os órgãos responsáveis pelo combate ao crime organizado. Por outro lado, o prestígio da Polícia Federal e seu desenvolvimento institucional poderiam inspirar o surgimento de instituições permanentes de cooperação no Brasil de maneira mais robusta e institucionalizada.

Apontou, ainda, que, do ponto de vista constitucional, as Forças Armadas têm poder de polícia em três áreas: o Exército, nas fronteiras terrestres; a Marinha, no mar territorial; e a Aeronáutica, no espaço aéreo. Com recursos humanos e uma geografia tão desafiadora, é imprescindível uma integração federativa de todas as forças para obter melhores resultados, uma vez que é sabido que é humanamente impossível dispor de um agente de segurança a cada cem metros de fronteiras.





## SENADO FEDERAL

Gabinete do Senador Alessandro Vieira

Há sistemas de inteligência de ponta (Sisbin, Sisfron), que irão otimizar a atuação das mais de 1,6 mil agências de aplicação da lei. Nesse espaço, falaremos do Sisfron, considerando a capacidade de monitoramento do sistema na região de atuação do PCC.

Em uma das audiências nesta CPI, aventou-se que o Sistema Integrado de Fronteiras (Sisfron) até o momento tem pouco proveito para a segurança pública. Ao que nos parece, há razão nesse comentário.

O Sisfron, iniciado em 2012, visa a capacitar a presença do Estado brasileiro na fronteira. Trata-se de um sistema de sensoriamento e de apoio à decisão ao emprego operacional, atuando de forma integrada, com propósito de fortalecer a presença e a capacidade de monitoramento e ação do Estado brasileiro na faixa de fronteira terrestre, potencializando a atuação dos entes governamentais com responsabilidades sobre a área, como as Forças Armadas e demais órgãos de segurança e fiscalização pública.

Desenvolvido pelo Exército, o programa usa radares, sistemas de comunicação e veículos aéreos não tripulados de sensores para monitoramento da fronteira, que potencializam a capacidade das forças do Estado. Os dados obtidos são processados em central de comando e controle, constituindo informação fundamental para os tomadores de decisão na defesa e segurança do território brasileiro.

Os meios tecnológicos de sensoriamento do Sisfron compreendem os seguintes subsistemas: Sensores Óticos e Optrônicos; Vigilância, Monitoramento e Reconhecimento; Sensores de Sinais Eletromagnéticos; Apoio à Decisão; Comunicações Táticas; Comunicações por Satélite; Comunicações Estratégicas; Centros de Comando e Controle; Infraestrutura, e Suporte Logístico Integral.

O projeto tinha previsão inicial para estar completamente instalado em 2017, cobrindo os quase 17 mil quilômetros de fronteira entre o Brasil e outros dez países, a um custo inicial de R\$ 12 bilhões. No entanto, como em grande parte do setor de Defesa, houve constantes contingenciamentos orçamentários, havendo fontes que afirmam que menos de 20% do Sisfron está em operação plena. No momento o quadro se agrava, com previsão para o sistema completo estar operativo somente em 2035.

A Tabela abaixo assinala as fases de implementação do Sisfron, nos termos da Diretriz de Implantação do Estado-Maior do Exército (Portaria nº 512-EME/2017). Na tabela, consta que o Sisfron deveria cobrir 1912 km de fronteiras no Paraná, Santa Catarina, Mato Grosso e Mato Grosso do Sul, de 2018 e 2022, os quais constituem a porta de entrada da Rota Caipira.





## SENADO FEDERAL

Gabinete do Senador Alessandro Vieira

**Tabela 5 - Cronograma de implantação do SISFRON**

Fase	Período	Área	UF	Extensão de faixa de fronteira (km)
1	2012 - 2019	4ª Bda C Mec (Projeto Piloto)	MS	650
2		13ª Bda Inf Mtz e 18ª Bda Inf Fron	MS, MT	1.180
3	2018 - 2022	15ª Bda Inf Mec e 14ª RC Mec	PR e SC	732
3 A		Pel Es Fron (PEF)	AM	
4	2021 - 2026	17ª Bda Inf SI	AC, AM e RO	3.688
5	2025 - 2028	16ª Bda Inf SI	AM	2.038
6	2027 - 2030	2ª Bda Inf SI	AM	1.921
7	2028 - 2032	1ª Bda Inf SI	RR	2.278
8	2030 - 2034	1ª, 2ª e 3ª Bda C Mec e 8ª Bda Inf Mtz	RS	1.784
9	2032 - 2035	22ª Bda Inf SI	AP e PA	1.965

Fonte: Escritório de Planejamento do Exército (EPEx)

Figura 9. Cronograma de implantação do SISFRON.

Sabe-se que reiteradas circunstâncias orçamentárias negativas têm atrasado o projeto. Lembramos que não são poucos os programas e projetos estratégicos da Defesa que têm sofrido significativos atrasos, alguns de décadas, ou seguem de forma lenta à mercê de emendas orçamentárias ou do contingenciamento. Alertamos para o fato de que os dados sobre prazo de conclusão apresentados no Portfólio de Projetos Estratégicos de Defesa, 2031, do Ministério da Defesa, nos parecem, salvo melhor juízo, inatingíveis.

Essa falta de repasses orçamentários regulares para o Sisfron se reflete na vulnerabilidade acentuada da fronteira seca mais estratégica do Brasil. A permeabilidade requer constante vigilância, atuação coordenada entre os órgãos de defesa e os de segurança pública e estreita cooperação com os países limítrofes.

Na falta do Sisfron em plena operação, o conjunto das instituições estatais que devem zelar, em cooperação, pela defesa e segurança das fronteiras nacionais segue sem um sistema de controle centralizado. Polícia Federal e Receita Federal não operam com informações ou dados vindos do Sisfron, segundo fontes das próprias instituições. Apesar de o Exército ter poder de polícia e responsabilidade de combater os crimes transnacionais, as ações interagências, bem como a interoperabilidade do Sisfron são, a nosso ver, fundamentais para o combate às organizações criminosas transnacionais, que representam multidimensionais ameaças à segurança das nossas fronteiras e à incolumidade de nossas populações.

As Forças Armadas, malgrado cortes orçamentários, têm alcançado excelentes resultados. Informa-nos, em documento não ostensivo que a Operação Ágata, que combate crimes transfronteiriços e ambientais na faixa de fronteira, como garimpo ilegal, tráfico de drogas e armas, apreendeu 21 mil kg de entorpecentes em 2021 e, em 2024, 616 mil kg.

Por outro lado, preocupa-nos o número de efetivos da Marinha Brasileira na Amazônia Ocidental, os quais, por questões de segurança, não serão discriminados neste





## SENADO FEDERAL

Gabinete do Senador Alessandro Vieira

relatório. Porém, haja vista o crescimento do CV e o uso da nossa rede fluvial para o escoamento de drogas e armamentos, pensamos que estes números devem ser analisados pelo Ministério da Defesa com a devida urgência.

Além dos resultados positivos da Operação Ágata, foi mencionada nesta CPI uma cooperação bastante positiva com a Força Aérea Brasileira, materializada em dezenas de operações de interceptação de aeronaves, que é o modal do transporte de drogas, assim como com a Marinha do Brasil, no caso de embarcações.

Sabemos que o enfrentamento eficaz do crime não é tarefa de um único órgão, mas exige uma atuação coordenada, sinérgica e robusta de múltiplas esferas do Poder Público.

Além dos recursos humanos das forças armadas, é fundamental que sistemas de alta tecnologia para defesa, segurança e monitoramento contínuo estejam em plena operação para assegurar a soberania brasileira das nossas fronteiras.

Crucial que o trabalho continuado, construção de inteligência integrada, cooperação institucional e investimento estruturado nas forças que operam na linha de frente perpassem a prática desse debate.

Nessa linha, o Congresso Nacional decretou e o Presidente da República sancionou a Lei que destina R\$ 30 bilhões para projetos estratégicos da defesa nacional nos próximos seis anos, a Lei Complementar nº 221, de 2025.

No entanto, um aspecto a ser considerado sobre Defesa Nacional é que esta envolve o emprego direto das Forças Armadas para fazer frente a ameaças “preponderantemente externas”.

Nesse sentido, é constante a preocupação com o desvio dos militares federais para atividades que não envolvam a resposta a ataques de forças estrangeiras, inclusive no combate à criminalidade organizada. Reafirmamos esse ponto pois tem crescido a demanda por ações relacionadas à utilização dos militares federais em segurança pública, particularmente no enfrentamento ao crime organizado e a narcotraficantes.

Ainda que possam, com bastante utilidade e louvor, exercer algumas parcelas de poder de polícia, os militares, pelas características de sua formação, são preparados para emprego no combate a um inimigo; ou seja, treinados para lutar contra uma força armada oponente militarmente organizada.

Esse “inimigo” é distinto de um criminoso, ainda que organizado em uma estrutura criminal hierarquizada. Assim, é naturalmente inevitável que a resposta das Forças Armadas possua características de uso letal da força. E todos sabemos que o mero uso letal da força tem eficácia bastante limitada no complexo enfrentamento à criminalidade organizada.





## SENADO FEDERAL

Gabinete do Senador Alessandro Vieira

Em outras palavras, trata-se de uma atuação contra um exército inimigo, pois os militares federais são preparados e têm por missão constitucional a defesa da unidade política da pátria, não o enfrentamento de civis militarmente organizados.

A Segurança Nacional é definida como o conjunto de ações destinadas à preservação da soberania, da ordem constitucional, da estabilidade política, da coesão social, da resiliência econômica e da sustentabilidade ambiental. Compreende a manutenção da soberania do Estado, a proteção das instituições e a garantia das condições essenciais para o funcionamento do País. Segurança Nacional pode ser entendida como uma “condição” que permita à nação existir:

SEGURANÇA NACIONAL – Condição que permite a preservação da soberania e da integridade territorial, a realização dos interesses nacionais, a despeito de pressões e ameaças de qualquer natureza, e a garantia aos cidadãos do exercício dos direitos e deveres constitucionais.<sup>120</sup>

Ademais, para que se garanta essa “condição de segurança”, é fundamental o envolvimento de distintos setores da sociedade e de diversas organizações estatais. Essa visão integrada é reconhecida na Política Nacional de Defesa, que assinala que “a defesa é responsabilidade de toda a sociedade e deve ser compreendida como política de Estado”.

Obviamente, a restrição no emprego de militares federais em tarefas eminentemente civis não significa que as Forças Armadas não possam (e não devam) prestar apoio a outros entes do Estado.

Nesse sentido, a dualidade de uso de equipamentos e tecnologias militares pode mitigar os impactos do desvio de função, sem comprometer a prontidão militar. Nesse sentido, a tecnologia militar pode ser útil em apoio a órgãos civis para lidar com os desafios que podem comprometer a Segurança Nacional. Exemplos de recursos tecnológicos duais que podem e devem ser empregados no combate às organizações criminosas são:

- satélites e drones militares para monitoramento ambiental e apoio à defesa civil;
- satélites, drones militares e aeronaves tripuladas para monitoramento de aeronaves invasoras transportando entorpecentes por nossas fronteiras;
- infraestrutura logística militar adaptada para coordenação de emergências civis; e
- tecnologias de comando e controle aplicadas à gestão de crises.

A Estratégia Nacional de Defesa reconhece a importância da interoperabilidade entre setores civis e militares, especialmente em áreas como defesa cibernética e proteção de infraestruturas críticas. A Política Nacional de Defesa assinala a importância da interoperabilidade tanto entre as Forças Armadas quanto entre estas e as agências civis.

<sup>120</sup> BRASIL. DECRETO Nº 12.725, DE 18 DE NOVEMBRO DE 2025. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2023-2026/2025/decreto/D12725.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2025/decreto/D12725.htm).





## SENADO FEDERAL

Gabinete do Senador Alessandro Vieira

A Segurança Nacional exige uma perspectiva integrada, multidisciplinar e interinstitucional. A distinção entre Segurança Nacional e Defesa Nacional deve ser reafirmada nos marcos legais e estratégicos, evitando a sobrecarga das Forças Armadas e fortalecendo os órgãos civis especializados.

O uso dual de capacidades militares pode ser uma solução eficaz, desde que inserido em uma política pública coordenada e orientada por princípios democráticos.

### 8. Experiências bem-sucedidas de prevenção e repressão ao crime organizado

A análise dos depoimentos prestados perante a Comissão Parlamentar de Inquérito do Crime Organizado do Senado Federal, bem como dos documentos oficiais encaminhados pelo Ministério da Justiça e Segurança Pública e pelo Ministério da Defesa em atendimento aos requerimentos formulados pela referida Comissão, permite identificar um conjunto relevante de experiências bem-sucedidas no enfrentamento ao crime organizado no Brasil, cujos principais achados se apresentam a seguir.

No que concerne à integração institucional, destaca-se, de forma preponderante, o modelo das Forças Integradas de Combate ao Crime Organizado (FICCOs), atualmente presentes em todas as 27 unidades da Federação, totalizando 34 bases operacionais. Coordenadas pela Polícia Federal e financiadas pelo Ministério da Justiça, por intermédio da Secretaria Nacional de Segurança Pública (Senasp), as FICCOs reúnem, em um mesmo ambiente físico, policiais federais, rodoviários federais, penais federais, civis, militares e, em determinadas localidades, guardas municipais. Segundo o diretor-geral da Polícia Federal, Andrei Augusto Passos Rodrigues, somente no ano de 2024 foram realizadas cerca de 300 operações por meio dessas forças integradas, com apreensão de quase R\$ 400 milhões e mais de mil prisões, números que já haviam sido superados no ano subsequente. O diferencial operacional das FICCOs reside na reunião de expertise, bases de dados e recursos da Polícia Federal com a capilaridade e o conhecimento local das forças estaduais, em regime de coordenação administrativa — e não hierárquica — o que assegura cooperação efetiva sem subordinação investigativa entre os participantes. A adesão foi integral: nenhum estado recusou a participação, e o custo de manutenção é inteiramente suportado pelo governo federal.

A estratégia de descapitalização das organizações criminosas configurou-se como outro pilar de êxito reconhecido. Conforme reportado pelo diretor-geral da Polícia Federal, o montante de bens efetivamente apreendidos — não apenas bloqueados, mas dinheiro, imóveis, veículos, aeronaves e embarcações — evoluiu de aproximadamente R\$ 1 bilhão em anos anteriores para R\$ 3 bilhões em 2023, R\$ 6,4 bilhões em 2024 e uma projeção de cerca de R\$ 9 bilhões em 2025. A projeção foi superada ao final do ano, com a apreensão de R\$ 9,5 bilhões em imóveis, veículos, aeronaves, joias e outros bens<sup>121</sup>. Essa progressão

<sup>121</sup> RODRIGUES, Alex. **Polícia Federal apreendeu R\$ 9,5 bilhões do crime organizado em 2025**. Agência Brasil, Brasília, 10 fev. 2026. Geral. Disponível em:





## SENADO FEDERAL

Gabinete do Senador Alessandro Vieira

reflete a adoção sistemática de investigações patrimoniais concomitantes a cada apuração criminal, de sorte que, em toda investigação de tráfico de drogas, lavagem de dinheiro ou crime contra o sistema financeiro, uma frente dedicada à identificação e apreensão de ativos é instaurada desde o início. O diretor-presidente do Fórum Brasileiro de Segurança Pública, Renato Sérgio de Lima, reforçou que o perdimento antecipado de bens constitui instrumento mais eficaz do que o mero aumento de penas na dissuasão do crime organizado.

No âmbito da cooperação internacional, os resultados alcançados pelo Brasil foram significativos. A Polícia Federal mantém adidâncias policiais em 34 países, nos cinco continentes, cuja regulamentação se deu por decreto publicado em dezembro de 2024. Entre 2021 e 2025, foram presos 842 foragidos da Justiça brasileira no exterior e 337 foragidos estrangeiros no Brasil, publicadas 2.997 difusões na Interpol, formalizados 14 mil pedidos de cooperação policial internacional, constituídas 16 equipes conjuntas de investigação, celebrados 51 atos internacionais com diferentes polícias e organismos, e realizadas 528 operações de extradição ativa e passiva. O Brasil é o único país da América Latina com acordo operacional formal com a Europol, condição compartilhada apenas com o Reino Unido e a Austrália. A eleição do delegado brasileiro Valdecy Urquiza para a presidência da Interpol, confirmada pelos 196 países-membros, foi apontada como demonstração do prestígio institucional alcançado pela Polícia Federal no cenário internacional.

A criação dos Centros de Cooperação Policial Internacional (CCPIs) representou avanço institucional de relevo. O CCPI do Rio de Janeiro, legado da Copa do Mundo e dos Jogos Olímpicos, reúne representantes de 11 países, com foco no enfrentamento ao tráfico de drogas, e permite que cada policial estrangeiro acesse diretamente seus próprios sistemas por meio de servidores locais. O CCPI Amazônia, em Manaus, constitui iniciativa inédita na história do Brasil, reunindo representantes policiais dos nove países amazônicos e dos nove estados brasileiros da Amazônia Legal, utilizando tecnologia de satélites de última geração. No dia de sua inauguração, uma operação conjunta resultou na apreensão de seis toneladas de drogas no rio Solimões, demonstrando a eficácia imediata da cooperação multilateral.

Na esfera da inteligência penitenciária, a Secretaria Nacional de Políticas Penais (SENAPPEN) apresentou resultados expressivos com a Operação Mute, de âmbito nacional, que, ao longo de oito fases, retirou 6.924 aparelhos telefônicos de unidades prisionais em todos os estados brasileiros, cortando linhas de comunicação entre lideranças encarceradas e integrantes em liberdade. A Operação Modo Avião, por sua vez, emprega equipamento tático de revista eletrônica para identificar e bloquear aparelhos telefônicos dentro das unidades prisionais. O Sistema Penitenciário Federal, composto por cinco penitenciárias, foi reconhecido como modelo de excelência no isolamento e monitoramento

---

<https://agenciabrasil.etc.com.br/geral/noticia/2026-02/policia-federal-apreendeu-r-95-bilhoes-do-crime-organizado-em-2025>. Acesso em: 13 abr. 2026.





## SENADO FEDERAL

Gabinete do Senador Alessandro Vieira

de lideranças criminosas, com estrutura física adequada, efetivo qualificado e protocolos de segurança que impedem a entrada de celulares sem necessidade de bloqueadores eletrônicos.

A Rede Nacional de Inteligência Penitenciária (RENIPEN), coordenada pela Diretoria de Inteligência Penitenciária da SENAPPEN, constitui produto estratégico que integra as agências de inteligência de todos os estados e subsidia os órgãos de persecução penal com informações sobre facções, lideranças e dinâmicas criminais intramuros. O mapa de acompanhamento produzido por essa rede identificou, em 2025, a existência de 90 organizações criminosas atuantes no País, das quais 74 locais, 14 regionais e duas de alcance nacional e transnacional. O Programa de Estruturação das Agências de Inteligência Penitenciária (PEAIPEN) destinou R\$ 44 milhões para o fortalecimento dessas estruturas nos estados.

No campo das operações de grande envergadura, diversas ações demonstraram a capacidade operacional das instituições brasileiras. A Operação Carbono Oculto, conduzida pela Polícia Federal em conjunto com forças estaduais em São Paulo, apreendeu mais de R\$ 4 bilhões e expôs a infiltração sofisticada do PCC na economia formal, por meio de fintechs que operavam sem fiscalização adequada do Banco Central e sem repassar informações ao Conselho de Controle de Atividades Financeiras (Coaf). Essa operação induziu a Receita Federal a antecipar mudanças regulatórias relativas à fiscalização de fintechs, originalmente previstas apenas para 2029. A Operação Fim de Linha, do Ministério Público de São Paulo, levou à intervenção em duas empresas de transporte coletivo metropolitano controladas pelo PCC, com o sequestro de mais de R\$ 1 bilhão em bens e valores, e resultou em acordo de cooperação com o Banco Mundial para a fiscalização de contratos de financiamento internacional. A Operação Dakovo configurou-se como a maior ação contra o tráfico internacional de armas já conduzida no País, identificando 16.669 armas importadas do Leste Europeu e da Turquia, com envolvimento de militares paraguaios de alta patente. As operações War Dogs e Forja desmantelaram fábricas clandestinas de fuzis com capacidade de produção de até 3.500 armas por ano.

Todavia, a eficácia dessas ações deve ser contrastada com a persistência de modelos baseados unicamente no confronto territorial e em "operações espetáculo", que mobilizam centenas de agentes e recursos pesados para gerar resultados midiáticos, mas que falham em reduzir o domínio territorial dos grupos armados a médio e longo prazo<sup>122</sup>. Dados do Instituto Fogo Cruzado reforçam essa necessidade ao apontar que, em 2025, aproximadamente 33% dos tiroteios nas regiões metropolitanas monitoradas ocorreram durante ações policiais, o que posiciona o Estado como um dos principais motores da violência armada que deveria combater<sup>123</sup>.

<sup>122</sup> INSTITUTO FOGO CRUZADO. **Relatório anual 2025**. Rio de Janeiro: Instituto Fogo Cruzado, 2025. Disponível em: <https://fogocruzado.org.br/>. Acesso em: 13 abr. 2026. O assunto também foi debatido em audiência pública de XXX, em que foi ouvida Cecília Oliveira, diretora executiva do Instituto Fogo Cruzado. O Instituto monitora as regiões metropolitanas de Rio de Janeiro, Salvador, Recife e Belém.

<sup>123</sup> INSTITUTO FOGO CRUZADO, op. cit., p. 9.





## SENADO FEDERAL

Gabinete do Senador Alessandro Vieira

É urgente a transição para um Policiamento Orientado pela Inteligência (Intelligence-Led Policing - ILP), fundamentado na substituição do modelo policial reativo tradicional por uma estratégia proativa e analítica, em que a produção de conhecimento e o tratamento da informação ocupam o centro da tomada de decisões. Baseando-se na análise criminal e na gestão de riscos, essa abordagem visa identificar as origens da criminalidade com maior precisão para otimizar ações de prevenção e repressão<sup>124</sup>. Embora de complexa implementação, os exemplos apresentados neste tópico evidenciam que é possível utilizar a inteligência policial para operações bem sucedidas.

A discrepância entre os dois modelos pode ser ilustrada pelo comparativo entre duas ações policiais recentes realizadas no Rio de Janeiro: a Operação Contenção, de outubro de 2025, realizada no Complexo da Penha, e a operação realizada no Complexo da Maré, em abril de 2026. Enquanto a primeira, pautada pelo enfrentamento bélico, resultou em 122 mortes — o maior índice de letalidade da história fluminense e do país, superando o número de óbitos do massacre do Carandiru — e na apreensão de 2 toneladas de maconha, a ação cirúrgica de abril na Maré logrou confiscar 48 toneladas da mesma droga sem a necessidade de ação letal, configurando a maior apreensão na história do país. O comandante-geral da Polícia Militar, coronel Sylvio Guerra, caracterizou a apreensão como resultado de uma "ação cirúrgica" pautada pela capacidade técnica e operacional da corporação. Em nota oficial, destacou que o binômio planejamento e inteligência, aliado à atuação de unidades especializadas como o Batalhão de Ações com Cães (BAC), permitiu a imposição de um severo revés logístico às organizações criminosas sem a ocorrência de "efeitos colaterais" à comunidade local. Segundo estimativas da PMERJ, o material apreendido representou um prejuízo financeiro imediato ao tráfico de aproximadamente R\$ 50 milhões, configurando o que o comando classificou como um "duro golpe" na estrutura econômica do crime organizado na região<sup>125</sup>.

É evidente que o trabalho de retomada do controle de territórios hoje dominados pelo crime organizado vai demandar o emprego da força e que confrontos com resultado letal serão inevitáveis, mas uma utilização mais intensa de atividades de inteligência e investigação tende a gerar resultados melhores que aqueles decorrentes de grandes confrontos.

Nesse sentido, no que tange às inovações tecnológicas e de inteligência, a Polícia Federal investiu mais de R\$ 120 milhões em um parque tecnológico para extração de dados, com novas ferramentas de inteligência artificial em desenvolvimento. O Projeto

<sup>124</sup> BRASIL, Daniel Alves; MAUERBERG JUNIOR, Arnaldo. **A relação entre o policiamento orientado pela inteligência e o desempenho nas organizações policiais**: um breve tour pela literatura recente sobre o tema. In: ENCONTRO BRASILEIRO DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA, 9., 2022, São Paulo. **Anais...** São Paulo: Sociedade Brasileira de Administração Pública (SBAP), 2022. Disponível em: <https://sbap.org.br/>. Acesso em: 13 abr. 2026.

<sup>125</sup> AGÊNCIA BRASIL. **RJ: operação na Maré apreende recorde de 48 toneladas de drogas**. Rio de Janeiro, 8 abr. 2026. Disponível em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/geral/noticia/2026-04/rj-operacao-na-mare-apreende-recorde-de-48-toneladas-d-e-drogas>. Acesso em: 13 abr. 2026.





## SENADO FEDERAL

Gabinete do Senador Alessandro Vieira

Tentáculos e o Programa Prometheus, operados em acordo com a Federação Brasileira de Bancos (FEBRABAN), permitiram à Polícia Federal atuar de forma massiva na identificação de grupos criminosos envolvidos em fraudes digitais, abandonando a abordagem ineficaz de investigação caso a caso. O Projeto Mitra, desenvolvido em parceria com os estados do Mato Grosso do Sul e do Paraná, integra bases de dados e câmeras de reconhecimento facial na região de fronteira, tendo sido ampliado por meio de acordo com a Agência Brasileira de Desenvolvimento Industrial (ABDI). O sistema Brasil Mais, financiado pelo Fundo Amazônia, utiliza satélites 24 horas por dia para identificar áreas de garimpo, desmatamento e extração ilegal de ouro na Amazônia.

Experiências internacionais foram igualmente referenciadas como modelos relevantes. O promotor Lincoln Gakiya destacou o modelo italiano da Direção de Investigação Antimáfia (DIA), composta por carabinieri, Guardia di Finanza e polícias estaduais, atuando de forma integrada em todo o território, com rodízio na chefia, e a Direção Nacional Antimáfia, formada por magistrados especializados. Gakiya propôs a criação de uma autoridade nacional antimáfia no Brasil, vinculada ao Ministério da Justiça, com independência, autonomia e mandato não coincidente com o do presidente da República. A experiência italiana também foi citada quanto à eficácia dos instrumentos de colaboração premiada — exemplificada pelo caso de Tommaso Buscetta — e quanto às investigações preventivas ou preditivas e técnicas avançadas de interceptação de comunicações criptografadas, autorizadas por lei e referendadas pela Suprema Corte italiana e pelo Tribunal Europeu de Direitos Humanos. Nos Estados Unidos, os chamados Fusion Centers foram mencionados como referência de atuação integrada entre diferentes forças policiais, conceito parcialmente adotado no modelo do Gaeco do Paraná, no qual a Polícia Civil, a Polícia Militar e o Ministério Público atuam conjuntamente em prédio próprio, sem subordinação hierárquica.

O diretor-presidente do Fórum Brasileiro de Segurança Pública, Renato Sérgio de Lima, propôs a adoção do modelo de dissuasão focada, prática internacionalmente reconhecida e avaliada, que relaciona responsabilização penal com comunicação direta às lideranças, de modo que a ordem de um crime nas ruas resulte em consequências concretas e agravadas para quem a profere. O pesquisador Bruno Paes Manso, por sua vez, destacou as operações de saturação, inspiradas nas Unidades de Polícia Pacificadora (UPPs) e praticadas com êxito em São Paulo no início dos anos 2000, nas quais a ocupação policial prolongada de um território — por até três meses — após episódios de violência impunha prejuízo econômico ao tráfico e alterava a racionalidade dos grupos criminosos, que passavam a evitar ações violentas para não atrair a presença permanente do Estado.

O programa Território Seguro, do Ministério da Justiça, teve projeto-piloto executado em Natal, no Rio Grande do Norte, onde resultou na prisão de mais de 150 pessoas sem mortes ou feridos, demonstrando a viabilidade de operações intensivas e integradas com foco na preservação de vidas. O programa Município Mais Seguro promove





## SENADO FEDERAL

Gabinete do Senador Alessandro Vieira

a capacitação de guardas municipais para o policiamento comunitário, aproveitando o reconhecimento, pelo Supremo Tribunal Federal, de sua competência constitucional nessa matéria.

Em síntese, os achados reunidos pela Comissão Parlamentar de Inquérito evidenciam que as experiências mais bem-sucedidas de combate ao crime organizado no Brasil compartilham características comuns: integração interinstitucional efetiva, com superação de disputas corporativas; foco na descapitalização econômica das organizações criminosas, para além da simples prisão de seus integrantes; investimento em inteligência e tecnologia, com ênfase em bases de dados integradas e ferramentas de análise automatizada; cooperação internacional sólida e institucionalizada; e atuação coordenada no sistema penitenciário, com monitoramento de lideranças e corte de canais de comunicação clandestinos.

Contudo, tais iniciativas carecem de ampliação, recursos compatíveis e pessoal suficiente que assegure continuidade e escala às ações já comprovadamente eficazes. No tópico seguinte, analisaremos esse quadro.

### **9. Orçamento e quadro de pessoal**

O dimensionamento orçamentário adequado é condição necessária para o enfrentamento efetivo do crime organizado. Ao longo das 18 audiências desta Comissão, uma constatação se repetiu com insistência: os órgãos responsáveis pela segurança pública, pela inteligência e pelo controle financeiro operam com recursos sistematicamente inferiores às suas necessidades, e a maioria sequer dispõe de planejamento orçamentário plurianual que quantifique o que seria suficiente. Este capítulo apresenta o panorama orçamentário e do quadro de pessoal dos principais órgãos com atuação no combate ao crime organizado.

A tabela a seguir consolida o diagnóstico orçamentário e de pessoal dos principais órgãos abordados neste capítulo, permitindo uma visão comparada dos déficits identificados:





## SENADO FEDERAL

Gabinete do Senador Alessandro Vieira

**Tabela - Quadro de pessoal e lacunas estruturais por órgão.**

Órgão	Efetivo Atual	Vagas em Aberto	Lacunas estruturais
<b>SEGURANÇA PÚBLICA</b>			
Polícia Federal	~13.000 policiais	~2.000 (quadro legal)	Disc. ~R\$ 1,8 bi; pleiteia R\$ 2,5 bi; necessidade real: 30.000 policiais
Pol. Rodoviária Federal	12.755	343	Mais de 2.400 aposentadorias previstas entre 2025 e 2029.
MJSP – Adm. Direta	1.661	N/D	A estrutura do MJSP é muito grande. A parte da Segurança pública fica comprometida.
Funpen / SENAPPEN	1.591 (sist. federal)	N/D	Queda p/ R\$ 607 mi em 2026; déficit de 200 mil vagas prisionais
<b>INTELIGÊNCIA E CONTROLE FINANCEIRO</b>			
Receita Federal	~40% do necessário	22.753	Opera com 40% do efetivo; só 2.267 na fiscalização aduaneira
ABIN	~20% de ocupação	~80% dos cargos	Maior vacância proporcional do serviço federal; corte 89% nas emendas
Banco Central	3.068	3.402	Perda de 25% do quadro em 10 anos; orçamento dual limita atuação antilavagem





## SENADO FEDERAL

Gabinete do Senador Alessandro Vieira

CVM	478	132	Arrecada R\$ 1,24 bi; recebe 22% de volta;
COAF*	93	N/D	Relatórios do Coaf apontam dificuldades principalmente em capacidade institucional e tecnológica. Especialmente pessoal, orçamento, maturidade de governança e infraestrutura de TIC.
<b>DEFESA NACIONAL</b>			
Forças Armadas	~360.000 (est.)	N/D	89% do orçamento em pessoal; apenas ~5% em investimento; Sisfron < 20% operacional

Fontes: CONORF (STO 2026-00592); Portal da Transparência (fev./2026); depoimentos nas reuniões da CPI; CVM – Painel de Pessoal (mar./2026); INTELIS (jan./2024). (N/D) indica dado não disponível para esta análise;

\*Para dados de pessoal do COAF, considerou-se o Relatório Integrado de Gestão 2024.

Para além dos órgãos centrais de segurança pública (Polícia Federal, Polícia Rodoviária Federal, Ministério da Justiça e Segurança Pública, Fundo Nacional de Segurança Pública, Fundo Penitenciário Nacional e Fundo Nacional Antidrogas), esta Comissão identificou déficits orçamentários e de pessoal igualmente relevantes em instituições que integram o ecossistema de combate ao crime organizado: a Receita Federal, o Conselho de Controle de Atividades Financeiras (COAF), o Banco Central, a Agência Brasileira de Inteligência (ABIN), as Forças Armadas e a Comissão de Valores Mobiliários (CVM). A análise das dotações orçamentárias entre 2020 e 2026 revela, em todos esses órgãos, uma trajetória de crescimento nominal insuficiente diante das demandas reais, acompanhada de gargalos estruturais como subexecução, contingenciamentos, vacâncias e ausência de planejamento plurianual, o que compromete a efetividade das políticas de segurança e inteligência.

A Polícia Federal saiu de R\$7,99 bilhões de dotação em 2020 para R\$ 10,87 bilhões em 2026, com execução consistentemente elevada. O FNPS oscilou entre R\$1,5 bilhão e R\$2,6 bilhões no período, com execução inferior às dotações autorizadas na maior parte dos anos. O Funad apresentou padrão alarmante de subexecução. Liquidou apenas 6% de sua dotação em 2020 e não ultrapassou 11% em 2022, indicando grave problema de





## SENADO FEDERAL

Gabinete do Senador Alessandro Vieira

capacidade institucional de gestão. A PRF, por sua vez, alocou em 2026 dotação de R\$ 8,6 bilhões, praticamente o dobro de 2020 (R\$5,5 bilhões), refletindo reajustes de pessoal.

O caso mais preocupante é o do Funpen, única fonte orçamentária da Secretaria Nacional de Políticas Penais (SENAPPEN). Segundo o secretário nacional André de Albuquerque Garcia, ouvido na 17ª reunião da CPI (7 de abril de 2026), o fundo chegou a ter dotação próxima a R\$2 bilhões em 2015 e foi gradualmente desidratado até atingir cerca de R\$600 milhões em 2023. Isso ocorreu não por decisão legislativa explícita, mas por um processo que o próprio secretário descreveu como "contingenciamento velado". Em 2025, a dotação foi de R\$897 milhões, com execução de 99,76%, demonstrando que o problema não é de capacidade de execução, mas de volume de recursos destinados ao sistema. Para 2026, a dotação prevista recuou novamente para R\$607 milhões, queda de 32% em apenas um ano, apesar de o sistema penitenciário federal operar em estado declarado de insuficiência.

No que diz respeito ao quadro de pessoal, as audiências desta CPI evidenciaram déficits generalizados e, em muitos casos, agravados pela ausência de concursos públicos há mais de uma década. O diretor-geral da Polícia Federal, Andrei Augusto Passos Rodrigues, informou à CPI, na 2ª reunião (18 de novembro de 2025), que o orçamento discricionário da Polícia Federal, que engloba custeio e investimento, foi de R\$1,8 bilhão em 2024, valor que ele julgou insuficiente para as demandas da instituição, pleiteando elevação para ao menos R\$2,5 bilhões. O quadro de pessoal definido em lei é de 15 mil policiais, mas a Polícia Federal opera com aproximadamente 13 mil. O próprio diretor-geral estimou que seriam necessários cerca de 30 mil policiais para atender com eficiência a todas as demandas de médio e longo prazo.

No sistema penitenciário, o déficit de vagas físicas supera 200 mil, conforme detalhado no Capítulo 6. Suprir esse déficit exclusivamente com novas construções demandaria cerca de R\$14 bilhões. Estimativa apresentada pelo Diretor de Inteligência da SENAPPEN, Antônio Glautter de Azevedo Moraes, na 3ª reunião (19 de novembro de 2025). Questionado sobre o valor necessário para manutenção adequada do sistema, o mesmo dirigente declarou não dispor de estimativa consolidada, evidenciando exatamente a ausência do planejamento orçamentário plurianual que situações desta magnitude exigem.

Um problema estrutural específico afeta o financiamento do FNSP: a incidência da Desvinculação de Receitas da União (DRU). O fundo passou a receber recursos das loterias da Caixa Econômica Federal a partir de 2018, o que elevou sua dotação para o patamar de R\$2,5 bilhões. Com a regulamentação das apostas esportivas (bets), a projeção era de arrecadação de R\$8 a R\$9 bilhões anuais. Contudo, como relatou o pesquisador Renato Sérgio de Lima, do Fórum Brasileiro de Segurança Pública, na 5ª reunião (26 de novembro de 2025), a aprovação de uma PEC no final de 2024 que ampliou a incidência da DRU sobre essas receitas derrubou o valor efetivo disponível para cerca de R\$ 1 bilhão.





## SENADO FEDERAL

Gabinete do Senador Alessandro Vieira

Uma perda de aproximadamente R\$ 1,5 bilhão por ano de recursos que, por lei, seriam destinados exclusivamente à segurança pública.

Além dos órgãos diretamente vinculados à segurança pública, esta Comissão identificou déficits igualmente graves em instituições que integram o ecossistema de combate ao crime organizado. A Secretaria da Receita Federal opera hoje com aproximadamente 40% do efetivo necessário. Segundo dados do Portal da Transparência de fevereiro de 2026, há 22.753 cargos vagos entre auditores fiscais (12.704) e analistas tributários (10.049), superando o próprio número de servidores atualmente em atividade. Apenas 2.267 servidores atuam na fiscalização aduaneira e de fronteiras, número insuficiente para controlar as rotas de entrada de entorpecentes e armas detalhadas neste relatório. O último concurso para a carreira foi realizado em 2022/2023, e a Receita aguarda autorização para novo certame.

A Agência Brasileira de Inteligência (ABIN) apresenta o quadro mais crítico de toda a administração federal em termos de vacância proporcional: cerca de 80% dos cargos estão vagos, segundo a Associação dos Servidores da ABIN (INTELIS). O maior índice entre todos os órgãos federais. O último concurso foi realizado em 2018, com apenas 300 vagas, insuficientes para suprir o déficit já existente à época. O pedido de autorização para novo certame foi encaminhado ao Ministério da Gestão e da Inovação em 2024 e segue sem resposta. O subfinanciamento do órgão é igualmente grave: em dezembro de 2024, a Comissão Mista de Controle das Atividades de Inteligência (CCAI) aprovou o orçamento de emendas para os órgãos de inteligência em 2025 no valor de R\$42 milhões, correspondendo a redução de 89% em relação aos R\$ 381 milhões propostos, aprovada em reunião de menos de 15 minutos. O Sistema de Defesa Cibernética do Exército, cujo pleito era de R\$300 milhões, recebeu R\$15 milhões.

O presidente do Banco Central, Gabriel Galípolo, ouvido na 18ª reunião (8 de abril de 2026), informou que a instituição perdeu cerca de 25% de seu quadro de servidores nos últimos dez anos exclusivamente por aposentadorias, operando hoje com aproximadamente 3 mil servidores. Para comparação, o Federal Reserve norte-americano conta com 23 mil servidores e o Banco Central da Índia, com 13 mil. Galípolo destacou ainda a particularidade do orçamento do Banco Central, dividido entre as esferas fiscal e monetária, o que limita estruturalmente a capacidade da instituição de atuar na prevenção à lavagem de dinheiro e ao financiamento do crime organizado.

As Forças Armadas dispõem de volumoso orçamento nominal (R\$133,65 bilhões autorizados em 2025), mas o perfil de alocação é estruturalmente inadequado: cerca de 89% dos recursos destinam-se a pessoal (salários, aposentadorias e pensões militares), restando menos de 5% para investimentos. Esse padrão destoia significativamente do observado nos países da OTAN, onde o gasto com pessoal raramente ultrapassa 50% do orçamento de defesa. O resultado prático é que programas estratégicos como o Sisfron,





## SENADO FEDERAL

Gabinete do Senador Alessandro Vieira

abordado no Capítulo 7, acumulam décadas de atrasos, comprometendo o monitoramento das fronteiras que são as principais rotas do crime organizado. Reconhecemos a iniciativa do Congresso Nacional, que aprovou, em novembro de 2025, a Lei Complementar nº 221/25, excluindo projetos estratégicos de defesa da meta de resultado primário até 2030, como passo relevante na direção correta, mas insuficiente para reverter o desequilíbrio estrutural entre gasto com pessoal e investimento.

A situação da Comissão de Valores Mobiliários (CVM) ilustra bem o descompasso entre o crescimento das responsabilidades institucionais e a disponibilidade de recursos. O mercado sob supervisão da autarquia expandiu-se de forma acelerada nas últimas décadas: os fundos de investimento cresceram 780% desde 2008, alcançando R\$ 11,1 trilhões em 2025; as ofertas públicas primárias saltaram 466% desde 2015; a capitalização total somada ao notional de derivativos passou de R\$ 9 trilhões em 2014 para R\$ 50 trilhões em 2025; o número de regulados cresceu 240% desde 2012, chegando a 90.321 entidades em 2025; e o número de investidores em bolsa saltou de menos de 600 mil para 6,2 milhões no mesmo período. A esse crescimento quantitativo somam-se novos desafios qualitativos como Fiagro, mercado de carbono, securitização, crowdfunding e tokenização de ativos, para os quais a CVM foi chamada a regular sem que sua estrutura tenha sido devidamente adaptada.

O paradoxo orçamentário da autarquia é agudo. Em 2024, a CVM arrecadou R\$1,24 bilhão em taxas de fiscalização, termos de compromisso e multas. No entanto, o orçamento total que lhe foi disponibilizado, obrigatório e discricionário somados, foi de apenas R\$269 milhões, equivalente a 22% do que a própria instituição gerou de receita para a União. O orçamento discricionário, aquele que viabiliza investimentos em tecnologia, capacitação e fiscalização proativa, tem-se mantido estagnado em torno de R\$30 a R\$36 milhões anuais desde 2019, sem qualquer crescimento real.

O quadro de pessoal apresenta situação igualmente preocupante. O efetivo autorizado por lei é de 610 cargos efetivos, número fixado em 2008 com base em um rol de atribuições definido nos primeiros anos de 2000, portanto anterior à criação de segmentos inteiros hoje sob jurisdição da CVM. Apesar da realização de concurso público em 2024, a autarquia encerrou 2025 com 482 servidores ativos, número ainda 7% inferior ao de 2015, enquanto o valor sob regulação cresceu mais de quatro vezes no mesmo período. Em março de 2026, dos 610 cargos autorizados, 132 permaneciam vagos, com situação especialmente crítica nos cargos de nível médio: dos 224 Agentes e Auxiliares Executivos autorizados, apenas 106 estavam ocupados (taxa de vacância de 53%).

O anteprojeto de lei que amplia o quadro de pessoal da CVM foi encaminhado ao Ministério da Gestão e da Inovação em maio de 2025, mas segue sem perspectiva definida de envio ao Congresso Nacional. Esta Comissão entende que a ampliação do quadro e do orçamento discricionário da CVM não se trata de demanda corporativa, mas de condição mínima para que o principal regulador do mercado de capitais brasileiro possa cumprir sua





## SENADO FEDERAL

Gabinete do Senador Alessandro Vieira

função na detecção e repressão a esquemas de lavagem de dinheiro e fraudes financeiras do crime organizado, como os identificados nos casos Reag/PCC e Banco Master, examinados neste relatório.

O diagnóstico consolidado neste capítulo revela uma assimetria estrutural que esta Comissão considera central para compreender a expansão do crime organizado no Brasil: enquanto facções como o PCC e o Comando Vermelho operam com estruturas financeiras sofisticadas, receitas bilionárias e capacidade de recrutamento crescente, como detalhado nos capítulos anteriores, os órgãos do Estado encarregados de enfrentá-los acumulam décadas de subfinanciamento, quadros de pessoal defasados e ausência de planejamento orçamentário de longo prazo. Não se trata de falha pontual de gestão, mas de uma escolha alocativa sistemática que o Estado brasileiro tem feito, consciente ou inconscientemente, ao longo de sucessivos ciclos orçamentários.

O fracasso no combate ao crime organizado é fundamentalmente uma escolha política do Estado brasileiro: a ABIN opera com 80% de seus cargos vagos; a Receita Federal fiscaliza fronteiras com menos de 2.300 servidores em um país continental; a CVM supervisiona R\$ 50 trilhões em ativos com um orçamento discricionário de R\$ 36 milhões; e o Funpen vê sua dotação recuar 32% em um único exercício enquanto o sistema penitenciário acumula 200 mil vagas de déficit. Nenhum aprimoramento legislativo, por mais bem elaborado que seja, terá efetividade duradoura se não vier acompanhado de decisão política clara de dotar esses órgãos dos recursos humanos e financeiros compatíveis com a magnitude da ameaça que enfrentam. As propostas constantes do capítulo seguinte partem dessa premissa.

## 10. Encaminhamentos e sugestões

### 10.1. Indiciamentos

Embora se trate de ato cotidiano em Comissões Parlamentares de Inquérito, é oportuno apresentar a definição do ato de indiciamento, no dizer do professor Aury Lopes Jr: “o indiciamento é o ato de atribuir a alguém a prática de determinado fato punível e pressupõe um grau mais elevado de certeza da autoria que a situação de suspeito” (LOPES JR., 2016, p. 126).

No mesmo sentido, é fundamental compreender a distinção entre os crimes comuns e os crimes de responsabilidade. Os crimes comuns são infrações penais julgadas pelo Judiciário, com penas de prisão/multa. Já os crimes de responsabilidade são infrações político-administrativas, julgadas pelo Legislativo, resultando em perda do cargo e inabilitação política. Dito isso, é consequência lógica a compreensão de que o mesmo fato pode configurar crime comum e crime de responsabilidade.





## SENADO FEDERAL

Gabinete do Senador Alessandro Vieira

Essa distinção é determinante para a definição da competência, do rito processual e da própria finalidade da responsabilização. No caso dos Ministros do Supremo Tribunal Federal e do Procurador-Geral da República, a competência para o processo e julgamento dos crimes de responsabilidade é do Senado Federal, nos termos do art. 52, II, da Constituição Federal, cabendo ao órgão legislativo exercer, nessa hipótese, função jurisdicional de caráter político. Para os crimes comuns eventualmente imputáveis a essas mesmas autoridades, a competência originária recai sobre o próprio Supremo Tribunal Federal (art. 102, I, “b”, CF), o que, como se verá, suscita questões relevantes de imparcialidade e de autocontrole institucional.

Nesse sentido, a responsabilização por crimes de responsabilidade viabiliza o controle parlamentar efetivo sobre agentes públicos que, em razão do foro privilegiado, somente poderiam ser processados por crimes comuns perante o próprio órgão a que pertencem. No caso dos Ministros do STF, a apuração de crimes comuns dependeria da atuação do próprio Tribunal como julgador de seus pares, contexto esse insuficiente para assegurar a devida *accountability*.

Reitere-se: a opção de indiciamento pelos crimes de responsabilidade não exclui nem prejudica eventual apuração, em sede própria, de crimes comuns que possam ter sido praticados em conexão com os mesmos fatos. Ambas as esferas de responsabilização são autônomas e independentes.

É igualmente necessário explicitar que o *standard* probatório exigido para a configuração dos crimes de responsabilidade é, por natureza, menos rigoroso do que aquele aplicável aos crimes comuns. No processo penal ordinário, vigora o princípio da presunção de inocência em sua máxima extensão, exigindo-se prova além de dúvida razoável para a condenação, produzida sob o crivo do contraditório e aferida por magistrado togado segundo critérios estritamente jurídicos.

Essa diferença de *standard* não é acidental, mas decorre da própria finalidade do instituto. Como se ressaltou, enquanto o processo penal comum visa à aplicação de sanção punitiva — pena privativa de liberdade, restritiva de direitos ou multa —, o processo por crime de responsabilidade visa à proteção da ordem constitucional e da integridade das instituições, removendo do cargo o agente cuja conduta comprometa a confiança pública depositada na função.

Trata-se, portanto, de um juízo de adequação entre a conduta do agente e os deveres inerentes ao cargo, e não de um juízo de culpabilidade penal. Por essa razão, os indícios reunidos por esta Comissão Parlamentar de Inquérito, de variadas naturezas, são plenamente suficientes para fundamentar o indiciamento.





## SENADO FEDERAL

Gabinete do Senador Alessandro Vieira

Considerando a flagrante limitação de recursos que esta Comissão Parlamentar de Inquérito enfrentou, agravada pelas enormes barreiras políticas e institucionais levantadas na medida em que as informações sobre fatos relacionados a figuras imponentes da República se avolumavam, bem como observando a miríade de potenciais crimes comuns vislumbrados no curso das investigações, os quais podem ser também apurados pela via ordinária da persecução criminal, é razoável que a decisão sobre indiciamentos se concentre naqueles fatos e indivíduos que estão fora do alcance dos meios usuais de persecução e que podem ser sujeitos ativos de crime de responsabilidade.

Esta decisão ganha ainda maior relevo histórico e consistência na medida em que se compreende que numa República todos devem ser tratados de forma isonômica perante a lei, mas ao mesmo tempo se constata que ao longo de mais de dois séculos os integrantes de uma poderosa elite jamais tiveram suas condutas avaliadas com o rigor devido. O Brasil, ao longo da sua ainda breve jornada democrática, já testemunhou investigações, julgamentos e condenações de figuras de grande relevo ocupantes de cargos no Executivo e Legislativo, mas jamais de integrantes das altas cortes da Justiça. Deputados Federais, Senadores e Presidentes da República, mesmo ostentando milhões de votos e intenso apoio popular, já foram eventualmente alvo de processos e condenações, o que seguramente contribuiu para o fortalecimento das instituições e a consolidação democrática da nação, dentro do conceito central de que **todos são iguais perante a lei**.

A presente Comissão Parlamentar de Inquérito, instituída nos termos do art. 58, § 3º, da Constituição Federal, com poderes de investigação próprios das autoridades judiciais, conclui a apuração dos fatos relativos à infiltração do crime organizado em instituições públicas e ao comprometimento de órgãos estatais por interesses privados de natureza criminosa, consolidando o papel irrenunciável do Poder Legislativo no exercício do sistema de freios e contrapesos, imprescindível para a higidez do Estado Democrático de Direito.

A responsabilização político-jurídica de agentes públicos é corolário inafastável do princípio republicano (art. 1º, caput, CF/1988) e do princípio da separação de poderes (art. 2º, CF/1988). Conforme a doutrina do ex-Senador e ex-Ministro do STF PAULO BROSSARD (*O Impeachment*, 3ª ed., Saraiva, 1992), **o instituto do impeachment constitui a garantia última de que nenhum agente público, por mais elevada que seja sua posição, está acima da Constituição e das leis**.

O dever de transparência, responsabilidade e prestação de contas (*accountability*) do Poder Judiciário é, ademais, exigência do próprio conceito de democracia constitucional. Como ensina o jurista alemão DIETER GRIMM (*Constitutionalism: Past, Present, and Future*, Oxford, 2016), um poder estatal que não presta contas é, por definição, incompatível com o princípio democrático, mesmo quando exerce funções contramajoritárias.

No mesmo sentido, OSCAR VILHENA VIEIRA (*Supremocracia*, Revista Direito GV, v. 4, n. 2, 2008), ao cunhar o conceito de “supremocracia”, demonstra que o Supremo





## SENADO FEDERAL

Gabinete do Senador Alessandro Vieira

Tribunal Federal passou a acumular, de forma singular no direito comparado, as funções de tribunal constitucional, foro especializado e tribunal de última instância, concentração que o deslocou para o centro do sistema político brasileiro.

Segundo o autor, o Tribunal não apenas exerce a função de “proteção de regras” constitucionais, mas passou a exercer também a função de “criação de regras”, acumulando autoridade interpretativa com exercício de poder legislativo — atribuição que, dentro de um sistema democrático, deveria ficar reservada a órgãos representativos, pois “quem exerce poder em uma república deve sempre estar submetido a controles de natureza democrática”. O diagnóstico do professor é inequívoco: a supremocracia é também sintoma da fragilidade do sistema representativo, e, em uma república, “nenhuma esfera de poder pode ficar imune a controles.”

A presente investigação é compatível, portanto, com o exercício legítimo e constitucionalmente imperativo de controle parlamentar sobre o Poder Judiciário, em defesa do equilíbrio institucional que a Constituição de 1988 consagra, e está perfeitamente integrada ao escopo desta CPI, na medida em que os fatos apurados estão intimamente ligados à atuação de organização criminosa já fartamente descrita.

No curso das investigações, foram colhidos indícios robustos, documentados e convergentes de que as autoridades a seguir nomeadas teriam incorrido em crimes de responsabilidade previstos na Lei nº 1.079, de 10 de abril de 1950, em condutas relacionadas, direta ou indiretamente, ao esquema investigado envolvendo Daniel Vorcaro, o Banco Master S.A. e a rede de operadores a eles vinculados.

A CPI do Crime Organizado, portanto, no exercício de suas atribuições constitucionais e com fundamento no art. 58, § 3º, da Constituição Federal, nos arts. 1º e seguintes da Lei nº 1.579/1952, bem como nos arts. 40 e 41 da Lei nº 1.079/1950, determina o indiciamento das autoridades abaixo arroladas pelas razões de fato e de direito a seguir expostas.

### 10.1.1. MINISTRO JOSÉ ANTONIO DIAS TOFFOLI

#### a) Art. 39, 2, da Lei nº 1.079/1950 — Proferir julgamento quando, por lei, seja suspeito na causa

**a.1) O tipo legal e sua finalidade.** O art. 39, 2, da Lei nº 1.079/1950 tipifica como crime de responsabilidade de ministro do Supremo Tribunal Federal o fato de "proferir julgamento, quando, por lei, seja suspeito na causa".

A hipótese normativa não exige dolo específico, nem a demonstração de que o julgamento foi proferido em favor do beneficiário da relação que gera a suspeição. O tipo consuma-se com o mero ato de julgar encontrando-se em estado de suspeição objetivamente configurado. A *ratio legis* é proteger a administração da justiça da aparência





## SENADO FEDERAL

Gabinete do Senador Alessandro Vieira

de comprometimento, garantindo a imparcialidade do julgador e a confiança pública no Poder Judiciário.

A garantia de imparcialidade do julgador, consagrada no art. 8º, 1, da Convenção Americana sobre Direitos Humanos (Pacto de São José da Costa Rica), e no art. 14, 1, do Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos, integra o bloco de constitucionalidade brasileiro e constitui direito subjetivo das partes e pressuposto de validade de qualquer ato jurisdicional. Nesse sentido, o princípio *nemo iudex in causa sua* — ninguém pode ser juiz em causa própria — é reconhecido como norma fundamental do devido processo legal, aplicável tanto às hipóteses de suspeição quanto às de impedimento.

**a.2) As hipóteses legais de suspeição e impedimento.** Nos termos do art. 254 do Código de Processo Penal, o juiz é suspeito quando: (I) for amigo íntimo ou inimigo capital de qualquer das partes; (II) ele, seu cônjuge, ou parente, consanguíneo, ou afim, até o terceiro grau, inclusive, sustentar demanda ou responder a processo que tenha de ser julgado por qualquer das partes; (IV) tiver aconselhado qualquer das partes; (V) for credor ou devedor, tutor ou curador, de qualquer das partes; ou (VI) for sócio, acionista ou administrador de sociedade interessada no processo.

O art. 252, incisos I a IV, também do CPP, cuida das hipóteses de impedimento, sendo especialmente relevante o inciso I, que veda a atuação do juiz quando seu cônjuge ou parente tiver funcionado no processo como defensor ou advogado, órgão do Ministério Público, autoridade policial, auxiliar da justiça ou perito.

Ressalte-se ainda que o termo "suspeito" empregado pela Lei nº 1.079/1950 abrange dogmaticamente tanto as hipóteses de suspeição quanto as de impedimento (causas objetivas e absolutas de presunção de parcialidade).

**a.3) A situação de suspeição objetiva de Dias Toffoli.** O Ministro Dias Toffoli assumiu a relatoria do caso Banco Master no STF após acolher reclamação apresentada pela defesa de Daniel Vorcaro, atraindo para a Corte investigação que tramitava na 10ª Vara Federal de Brasília, no âmbito da Operação Compliance Zero.

Nessa qualidade, praticou uma série de atos decisórios qualificados pela Associação Nacional dos Delegados de Polícia Federal (ADPF) como "atípicos", causadores de "legítima perplexidade institucional" e que representariam "afronta às prerrogativas legalmente conferidas aos delegados de Polícia Federal", conforme nota pública da ADPF, datada de 17/01/2026.

Entre os atos praticados, destacam-se: (a) a imposição de sigilo máximo ao processo, em 2 de dezembro de 2025; (b) a determinação de lacração e acautelamento no STF dos celulares apreendidos de Vorcaro e de Nelson Tanure, retirando-os do controle pericial da Polícia Federal; (c) a convocação, em 24 de dezembro de 2025, de acareação entre Vorcaro, o ex-presidente do BRB e o diretor de Fiscalização do Banco Central para 30 de dezembro, sem que nenhum dos três houvesse prestado depoimento prévio; e (d) a





## SENADO FEDERAL

Gabinete do Senador Alessandro Vieira

viagem a Lima, no Peru, para a final da Libertadores, no mesmo jatinho privado em que se encontrava advogado da defesa de investigado no caso.

Todos esses atos foram praticados ocultando-se que o Ministro havia mantido relação financeira, por intermédio da empresa Maridt, com fundo de investimento ligado a Fabiano Zettel, cunhado de Daniel Vorcaro e também investigado na Operação Compliance Zero.

**a.4) A transação financeira com operador do investigado.** A empresa Maridt, da qual o Ministro Toffoli é sócio, transacionou com o Fundo Arleen, administrado por Fabiano Zettel — cunhado de Daniel Vorcaro e identificado pela Polícia Federal como um dos principais operadores do esquema criminoso investigado.

A rota do dinheiro, detalhada em relatório da Polícia Federal de 200 páginas entregue ao STF em fevereiro de 2026, revela que a Maridt vendeu sua participação no Resort Tayayá ao Fundo Arleen em setembro de 2021, recebendo R\$ 3,1 milhões. O Fundo Arleen, por sua vez, recebeu R\$ 19,9 milhões do Fundo Leal, cujo único cotista era Fabiano Zettel, cunhado de Vorcaro. O instrumento contratual foi formalizado em 2024, mas o recebimento efetivo dos valores ocorreu anteriormente ao exercício da função jurisdicional sobre o mesmo caso, comprometendo-a de modo inegável.

**a.5) A gravidade qualificada: o operador como investigado.** A situação do Ministro Toffoli não se confunde com a de magistrado que, sem saber, mantinha algum vínculo comercial remoto com familiar de investigado. Fabiano Campos Zettel não era mero parente periférico de Daniel Vorcaro: casado com Natália Vorcaro, irmã do banqueiro, Zettel foi identificado pela Polícia Federal como operador financeiro central do grupo investigado, tendo atuado, segundo decisão do Ministro André Mendonça que fundamentou sua prisão, na operacionalização de pagamentos destinados ao grupo informal conhecido como “A Turma”, estrutura utilizada para realizar atividades de monitoramento, coleta de informações, coação e intimidação de pessoas.

Especificamente, Zettel teria participado da elaboração de proposta de contratação simulada voltada a formalizar vínculo contratual fictício com servidor do Banco Central, por meio de empresa de fachada. Além disso, Zettel é fundador e CEO da gestora Moriah Asset, com portfólio bilionário, e foi diretor da Super Empreendimentos, empresa que em 2024 adquiriu imóvel de R\$ 36 milhões utilizado como hub de articulação política de Vorcaro em Brasília.

A trajetória de Zettel no âmbito da Operação Compliance Zero evidencia a sua centralidade no esquema investigado. Na primeira fase da operação, em novembro de 2025, Zettel foi preso quando se preparava para embarcar em jatinho privado com destino a Dubai. Em janeiro de 2026, na segunda fase, foi novamente preso. Em 4 de março de 2026, na terceira fase, teve decretada sua prisão preventiva pelo Ministro André Mendonça, sob a acusação de integrar grupo suspeito de movimentar quantias bilionárias por meio de títulos





## SENADO FEDERAL

Gabinete do Senador Alessandro Vieira

de crédito fraudulentos, em esquema voltado à lavagem de capitais e manipulação de mercado.

É precisamente este Fabiano Zettel — preso três vezes, apontado como operador financeiro do grupo criminoso, suspeito de coação, lavagem de dinheiro e corrupção — que figura como investidor do Fundo Arleen, o mesmo fundo que adquiriu, em setembro de 2021, a participação da empresa Maridt no resort Tayayá.

A Maridt, como o próprio Ministro Dias Toffoli admitiu em nota pública, é empresa da qual ele é sócio juntamente com seus irmãos. A conexão, portanto, não é remota nem indireta: trata-se de relação comercial entre empresa do magistrado relator e fundo de investimento controlado por pessoa investigada e presa no mesmo inquérito que o magistrado relatava.

Essa configuração faz incidir, de forma objetiva, ao menos três hipóteses legais de suspeição e impedimento. Primeiro, o art. 254, V, do Código de Processo Penal, que prevê a suspeição do juiz que for credor ou devedor de qualquer das partes: a Maridt era credora do Fundo Arleen, cujo investidor é investigado no mesmo feito.

Segundo, o art. 254, VI, do CPP, que tipifica a suspeição quando o magistrado for sócio, acionista ou administrador de sociedade interessada no processo: o Ministro é sócio da Maridt, que transacionou diretamente com fundo vinculado ao esquema criminoso sob apuração.

Terceiro, o art. 252, IV, do CPP, que cuida do impedimento quando o próprio magistrado ou parente tiver interesse direto na causa: a apuração das fraudes do Banco Master e da rede de Zettel alcança necessariamente as operações do Fundo Arleen, de modo que o resultado da investigação pode repercutir sobre os negócios da empresa familiar do próprio relator.

**a.6) Comunicação pessoal com o investigado e vínculos de proximidade social.** No que tange aos elementos de convicção colhidos pela autoridade policial, o relatório da Polícia Federal entregue ao Ministro Edson Fachin em 9 de fevereiro de 2026 consolidou provas materiais de que o canal de comunicação entre o magistrado e o investigado extrapolava a liturgia do cargo.

A perícia realizada no aparelho celular de Daniel Vorcaro documentou não apenas registros de chamadas telefônicas diretas para o Ministro Dias Toffoli, mas também a existência de um convite formal, de caráter estritamente pessoal, enviado pelo banqueiro para a celebração do aniversário do magistrado.

Tais detalhes foram amplamente confirmados por matérias jornalísticas de veículos idôneos e de alta respeitabilidade como G1 e CNN Brasil, que destacaram a relevância dessas interações para o desfecho da relatoria.





## SENADO FEDERAL

Gabinete do Senador Alessandro Vieira

Essa convivência, quando analisada em conjunto com a relação financeira estabelecida por intermédio da empresa Maridt e do Fundo Arleen, caracteriza um vínculo multidimensional que abrange as esferas financeira, social e pessoal. Sob o prisma jurídico, a existência desses laços de amizade íntima e a demonstração de um interesse pessoal na causa configuram causas objetivas de suspeição, nos termos anteriormente ressaltados.

A gravidade desses registros, que indicam uma relação de confiança e proximidade com o principal alvo da Operação Compliance Zero, reforça a configuração da suspeição sob múltiplos fundamentos legais concorrentes, tornando insustentável a manutenção da imparcialidade jurisdicional necessária para a condução do feito.

**a.7) A irrelevância do resultado para a consumação do tipo.** Importa frisar: o crime de responsabilidade do art. 39, 2, da Lei nº 1.079/1950 consuma-se pelo simples ato de julgar sob suspeição. Não é necessário demonstrar que a decisão foi favorável ao investigado, nem que houve acordo ou trato explícito entre o magistrado e a parte.

A objetividade do tipo serve exatamente para proteger a administração da justiça da aparência de comprometimento, independentemente do resultado concreto do julgamento.

No caso de Toffoli, contudo, os resultados das decisões proferidas em suspeição — centralização de provas, restrição à PF — foram sistematicamente favoráveis ao investigado com quem o ministro tinha relação financeira, o que agrava a conduta, ainda que não seja elemento necessário para a configuração do tipo.

A convergência entre os resultados decisórios e o interesse financeiro documentado do relator constitui, sob a perspectiva probatória, indício corroborante que reforça a conclusão de que a suspeição não era meramente teórica, mas produziu efeitos concretos sobre a condução do processo investigatório.

### **b) Art. 39, 5, da Lei nº 1.079/1950 — Proceder de modo incompatível com a honra, dignidade e decoro de suas funções**

**b.1) O tipo legal.** O art. 39, 5, da Lei nº 1.079/1950 tipifica como crime de responsabilidade o fato de o ministro do STF "proceder de modo incompatível com a honra, dignidade e decoro de suas funções". Trata-se de tipo aberto — cláusula geral de decoro funcional —, cujo preenchimento exige a verificação de que a conduta, objetivamente avaliada segundo o padrão de comportamento exigido da magistratura de cúpula da República, é manifesta e gravemente incompatível com a dignidade do cargo.

A cláusula de decoro funcional nos crimes de responsabilidade opera como norma de encerramento do sistema de responsabilização política, abrangendo condutas que, mesmo não previstas em tipos específicos, comprometem de forma irreparável a confiança pública depositada no agente e no órgão que ele integra.





## SENADO FEDERAL

Gabinete do Senador Alessandro Vieira

O Código de Ética da Magistratura Nacional, aprovado pelo Conselho Nacional de Justiça (CNJ) por meio da Resolução nº 60 de 19/09/2008, complementa a densificação normativa do tipo ao prescrever, em seu art. 8º, que "o magistrado imparcial é aquele que busca nas provas a verdade dos fatos, com objetividade e fundamento, mantendo ao longo de todo o processo uma distância equivalente das partes".

**b.2) Viagem ao Peru com advogado de investigado.** No mesmo dia em que foi sorteado relator do caso Banco Master, o Ministro Toffoli viajou ao Peru para assistir à final da Copa Libertadores de 2025 na companhia de um advogado de um dos executivos do Master.

O jatinho particular que transportou o ministro e o advogado Augusto de Arruda Botelho, defensor de Luiz Antonio Bull (diretor de Compliance do Banco Master e também investigado), foi cedido por Luiz Osvaldo Pastore, empresário com interesses no setor financeiro.

A conduta é objetivamente incompatível com o decoro da função: o magistrado que, no mesmo dia de sorteio para relator de caso de grande repercussão, mantém relação pessoal de lazer com patrono de investigado do mesmo processo, age de modo que compromete, de forma irreparável, a aparência de imparcialidade que a função exige.

Cumpra ao magistrado, na sua relação com os membros do Ministério Público, da advocacia e da Defensoria Pública, tratá-los com urbanidade, em respeito às suas prerrogativas, evitando, contudo, relações de proximidade pessoal que possam comprometer a independência funcional ou suscitar dúvida sobre a imparcialidade do julgador em casos concretos em que atuam.

O magistrado não deve manter contato reservado com advogado que tenha interesse em processo sob sua condução, de sorte que a viagem compartilhada em jatinho particular — ambiente de convivência reservada e prolongada — extrapola mesmo a noção mais ampla de contato social casual, configurando violação frontal do dever de distanciamento funcional. O fato de a viagem ter ocorrido no mesmo dia do sorteio como relator demonstra que o contato foi estabelecido em momento de máxima sensibilidade institucional.

**b.3) Manutenção de negócios com operador do investigado sem declaração de suspeição.** A manutenção dos negócios da empresa Maridt com o Fundo Arleen sem declarar suspeição, sem comunicar o fato às partes e sem dar conhecimento ao Tribunal é conduta que, independentemente de sua subsunção ao art. 39, 2, configura também violação autônoma do decoro funcional.

O magistrado que oculta de todos a existência de relação financeira pessoal com operador do investigado sob sua relatoria, mantendo-se no exercício da função como se nada houvesse, age de modo manifesta e objetivamente incompatível com a honra e a dignidade do cargo de ministro da mais alta Corte do país.





## SENADO FEDERAL

Gabinete do Senador Alessandro Vieira

A omissão na revelação de fato impeditivo do exercício jurisdicional constitui, em si mesma, violação ao dever de transparência que a Constituição e a lei impõem ao magistrado, devendo ser interpretada como indício de ciência da irregularidade e de vontade deliberada de permanecer na condução do feito a despeito do conflito de interesses.

**b.4) Imposição de sigilo máximo sobre processo em que o próprio relator tinha interesse financeiro documentado.** Nos termos da Resolução nº 878, de 17 de julho de 2025, do Supremo Tribunal Federal, o Ministro Toffoli classificou o processo da Operação Compliance Zero como de "sigilo máximo" (nível 4), o grau mais restritivo previsto no ato normativo.

A utilização desse mecanismo para blindar o acesso às informações do processo em que o próprio relator tinha interesse financeiro documentado inverte a finalidade do instituto: o sigilo serve para proteger a investigação, não para proteger o investigador.

Advogados das partes relataram sistematicamente a impossibilidade de acesso aos autos, comprometendo o contraditório e a ampla defesa, enquanto o ministro relator interessado preservava acesso privilegiado às provas que lhe diziam respeito.

O art. 5º, LX, da Constituição Federal, admite a restrição da publicidade dos atos processuais apenas quando a defesa da intimidade ou o interesse social o exigirem. O art. 93, IX, também da Carta Maior, determina que todos os julgamentos do Poder Judiciário serão, em regra, públicos. O art. 189 do CPC e o art. 792 do CPP disciplinam as hipóteses taxativas de sigilo de justiça.

A classificação de um inquérito criminal como de "sigilo máximo", sem fundamentação suficiente e idônea, cumulada com o obstáculo para o acesso dos autos pelas partes e seus advogados, constitui clara violação ao princípio da legalidade, afrontando diretamente, inclusive, o teor imperativo da Súmula Vinculante nº 14 do próprio STF, que garante ao defensor o acesso aos elementos de prova já documentados.

Violou-se, igualmente, o art. 7º, inciso XIV, da Lei nº 8.906/1994 (Estatuto da Advocacia), que assegura ao advogado o direito de "examinar, em qualquer instituição responsável por conduzir investigação, mesmo sem procuração, autos de flagrante e de investigações de qualquer natureza".

Trata-se, portanto, de conduta de gravidade inequívoca, que instrumentaliza um mecanismo de tutela processual em benefício pessoal do próprio magistrado que o aplica.

**b.5) Interferência na condução técnica das investigações: peritos e restrições à PF.** Ao longo da relatoria, o Ministro Dias Toffoli determinou a nomeação de peritos de sua escolha pessoal para examinar as provas, circunstância que a própria Polícia Federal registrou formalmente como geradora de atritos institucionais. Adicionalmente, proferiu decisões restritivas contra a PF e a acusou publicamente de "morosidade". Lida em





## SENADO FEDERAL

Gabinete do Senador Alessandro Vieira

conjunto com o interesse financeiro pessoal do relator na causa, essa conduta revela padrão sistemático de interferência na instrução investigatória que é manifesta e objetivamente incompatível com a imparcialidade exigida do magistrado — e que, no caso, gerou efeitos concretos de proteção ao investigado.

**b.6) Omissão e blindagem processual em favor de investigado.** Daniel Vorcaro foi preso em 17 de novembro de 2025 no Aeroporto de Guarulhos enquanto tentava embarcar para Dubai. A Polícia Federal apontou indícios concretos de risco de fuga como fundamento da custódia cautelar.

Dez dias depois, a desembargadora Solange Salgado da Silva, do TRF-1, revogou a prisão e determinou a soltura mediante uso de tornozeleira eletrônica. O Ministro Dias Toffoli — já no exercício da relatoria e em situação de conflito financeiro de interesses com o investigado — não adotou qualquer providência para restabelecer a custódia, limitando-se a impor sigilo máximo ao processo, blindando-o de escrutínio público.

A adoção de providências a esse respeito pela decisão do relator subsequente, Ministro André Mendonça, com fundamentação expressa na existência de aparato de vigilância e intimidação organizado pelo investigado solto, constitui comprovação documental, nos autos do próprio processo, de que os pressupostos cautelares que justificavam a custódia seguiam presentes, o que evidencia que a inércia do Ministro Dias Toffoli a respeito do restabelecimento da custódia não decorreu de avaliação jurisdicional legítima.

As condutas acima delineadas apontam para a utilização dos poderes institucionais da relatoria para interferir na direção e no conteúdo das investigações em causa na qual o relator tinha interesse pessoal — com efeitos concretos de proteção ao investigado.

É evidente o desvio de finalidade: o agente exerce poder que formalmente lhe pertence, mas o faz para finalidade diversa daquela que a lei previu, instrumentalizando a prerrogativa pública em benefício de interesse privado, revelando um padrão sistemático de utilização dos poderes de relator — centralização de provas, imposição de sigilo, nomeação de peritos, restrição à PF — em benefício do investigado com quem a empresa do ministro tinha relação financeira documentada.

Em suma, o abuso concretiza-se sob a modalidade de desvio de finalidade processual, em que o poder geral de cautela e a prerrogativa de relatoria são instrumentalizados não para garantir a lisura da investigação, mas para blindar o próprio magistrado e seus associados financeiros.

Nesse contexto, cada ato individual, embora isoladamente pudesse ser interpretado como exercício legítimo de competência jurisdicional, adquire significado diverso quando lido no conjunto do padrão decisório: a convergência sistemática entre o sentido das decisões e o interesse financeiro do relator constitui prova indiciária qualificada de desvio de finalidade.





## SENADO FEDERAL

Gabinete do Senador Alessandro Vieira

A evidência da suspeição, aliás, foi tacitamente reconhecida pelo próprio colegiado do Supremo Tribunal Federal. Em 12 de fevereiro de 2026, após reunião de emergência convocada pelo presidente Edson Fachin — motivada pela entrega, por parte da Polícia Federal, de relatório pericial contendo menções ao Ministro Toffoli em mensagens extraídas do celular de Daniel Vorcaro —, os dez ministros subscreveram nota conjunta na qual, paradoxalmente, ao mesmo tempo em que declararam “não ser caso de cabimento para a arguição de suspeição” e reconheceram “a plena validade dos atos praticados pelo Ministro Dias Toffoli na relatoria da Reclamação n. 88.121”, acolheram o pedido do próprio Toffoli para a devolução da relatoria e sua livre redistribuição pela Presidência.

Essa decisão é atípica e sem previsão legal expressa. O ordenamento processual brasileiro não contempla a figura da “devolução voluntária” de relatoria: o relator é fixado pela distribuição (art. 66 do RISTF), e sua remoção do feito somente se dá por meio dos institutos processuais típicos — a exceção de suspeição, o reconhecimento de impedimento ou a arguição perante o Tribunal.

A criação *ad hoc* de um mecanismo para fundamentar a saída de um relator de investigação criminal é construção sem precedente na história do Tribunal, revelando a excepcionalidade da situação e a necessidade de contorná-la sem o ônus formal da declaração de suspeição.

O significado material dessa decisão não pode ser obscurecido pela nota de apoio que a acompanhou. Se verdadeiramente inexistisse qualquer motivo para suspeição ou impedimento — como afirmaram os ministros signatários —, não haveria razão jurídica ou institucional para aceitar a devolução da relatoria: a permanência do relator natural seria a única conduta coerente com a tese da inexistência de óbice.

A aceitação unânime do afastamento traduz, portanto, a compreensão real do colegiado de que a suspeição era evidente e que a manutenção de Toffoli na relatoria se tornara insustentável — conclusão que o Tribunal preferiu implementar por via atípica a declarar formalmente, evitando o reconhecimento público de que um de seus membros havia atuado como relator de investigação criminal em que era, ele próprio, suspeito.

**b.7) Múltiplas viagens em aeronaves privadas de empresas ligadas ao investigado.** Para além da viagem ao Peru já descrita no item b.2, o cruzamento de dados da Agência Nacional de Aviação Civil (Anac) e do Departamento de Controle do Espaço Aéreo (Decea) revela um padrão sistêmico de utilização de aeronaves privadas ligadas ao entorno de Daniel Vorcaro pelo Ministro Toffoli, sem que tenha sido identificada justificativa funcional para os deslocamentos.

Os registros indicam que o Ministro acessou o terminal executivo do aeroporto de Brasília ao menos dez vezes ao longo de 2025. Em seis dessas ocasiões, foi possível associar os horários de entrada ao terminal com decolagens específicas, sendo que cinco





## SENADO FEDERAL

Gabinete do Senador Alessandro Vieira

envolveram aeronaves pertencentes a empresários vinculados à rede de interesses do Banco Master.

Em especial, no dia 4 de julho de 2025, Toffoli ingressou no terminal executivo às 10h e, dez minutos depois, uma aeronave de prefixo PR-SAD, operada pela Prime Aviation — empresa de compartilhamento de bens de luxo da qual Daniel Vorcaro era sócio por meio do fundo Patrimonial Blue até setembro de 2025 —, decolou com destino a Marília (SP), cidade natal do ministro e próxima ao resort Tayayá, em Ribeirão Claro (PR).

Na mesma data, seguranças do Tribunal Regional do Trabalho da 2ª Região, requisitados pelo STF, haviam sido deslocados para Ribeirão Claro para atender a uma “autoridade”. Em outras duas ocasiões, os registros coincidem com voos da Petras Participações — empresa que tem entre seus sócios Paulo Humberto Barbosa, atual proprietário do resort Tayayá —, incluindo um trajeto de Brasília para Ourinhos (SP), aeroporto mais próximo do resort. Também há registro de deslocamento em aeronave da Ibrame, empresa do empresário Luiz Pastore, amigo pessoal do Ministro, no mesmo avião em que Toffoli havia viajado para a final da Libertadores e do qual se utilizou para retornar de um evento em Roma, na Itália, em outubro de 2024.

O conjunto dessas viagens configura conduta incompatível com a dignidade e o decoro da função jurisdicional em grau ainda mais acentuado do que o episódio isolado do Peru, porque revela não um fato pontual, mas um padrão reiterado de aceitação de benefícios materiais — transporte aéreo de altíssimo valor, sem registro de pagamento — oferecidos por empresários direta ou indiretamente vinculados ao investigado.

A reiteração dos deslocamentos afasta a possibilidade de caracterização como mera cortesia social eventual, configurando relação continuada de dependência e proximidade com o círculo do banqueiro, em violação frontal ao dever de independência e ao princípio de que o magistrado deve evitar qualquer situação que possa comprometer sua imparcialidade ou suscitar dúvida legítima sobre ela.

### 10.1.2. MINISTRO ALEXANDRE DE MORAES

#### **a) Art. 39, 2, da Lei nº 1.079/1950 — Proferir julgamento quando, por lei, seja suspeito na causa**

**a.1) A relação financeira do escritório do cônjuge com o investigado.** O escritório de advocacia de Viviane Barci de Moraes, esposa do Ministro Alexandre de Moraes, manteve contrato de prestação de serviços com o Banco Master S.A. no período de fevereiro de 2024 a novembro de 2025, recebendo remuneração global de R\$ 129 milhões, dos quais R\$ 80 milhões foram efetivamente desembolsados, conforme farta documentação financeira e fiscal examinada e consolidada por esta Comissão.

A relação entre o cônjuge do magistrado e o banco é causa objetiva de impedimento nos termos do art. 252, IV, do CPP, segundo o qual o juiz está impedido





## SENADO FEDERAL

Gabinete do Senador Alessandro Vieira

quando ele próprio ou seu cônjuge for parte ou "diretamente interessado no feito". Trata-se de hipótese de impedimento absoluto, insanável e cognoscível a qualquer tempo, que independe de comprovação de prejuízo ou de influência subjetiva.

A magnitude da remuneração — R\$ 129 milhões contratados e R\$ 80 milhões efetivamente pagos — exclui qualquer possibilidade de caracterização como relação profissional ordinária ou de baixa relevância econômica, tratando-se de vínculo de dependência financeira substancial entre a família do magistrado e a instituição investigada.

**a.2) A extensão e natureza dos serviços prestados.** O escritório afirma em nota que teria realizado, ao longo da relação contratual, 36 pareceres jurídicos, 79 reuniões presenciais na sede do Banco Master e 13 encontros com a presidência da instituição, sendo dois presenciais, muito embora não haja qualquer comprovação da efetiva prestação desses serviços.

O engajamento, segundo a versão da banca de advocacia, teria sido, portanto, contínuo, intensivo e de alto nível durante quase dois anos — período que coincide integralmente com a fase mais crítica das investigações regulatórias e judiciais sobre a instituição.

Não se trata de vínculo incidental, mas de assessoria de grande vulto a banco submetido ao escrutínio de órgãos públicos, entre os quais o Banco Central do Brasil e o Poder Judiciário. O volume de supostas interações — média superior a três reuniões presenciais por mês, além dos pareceres escritos — revela integração funcional do escritório na estrutura decisória do banco, e não mera prestação de serviços jurídicos esporádicos, o que agrava a intensidade do vínculo econômico para fins de configuração da suspeição.

Mesmo no cenário em que esses serviços não tenham sido substancialmente realizados, que se afigura mais provável, justamente em razão da não identificação de documentos que comprovem sua suposta realização, a suspeição continua a se revestir de gravidade: uma remuneração tão alta para quase nula contrapartida indica que os serviços foram prestados de maneira diversa — ou por pessoa diversa — daquela ajustada contratualmente.

**a.3) O objeto do contrato como agravante qualificador.** A gravidade da suspeição é potencializada pelo objeto específico dos serviços prestados. Segundo declaração do próprio escritório, as atividades compreendiam governança, política de relacionamento com o poder público e revisão da política de captação para o regime próprio da Previdência Social.

A expressão "política de relacionamento com o poder público" revela que o Banco Master contratou a esposa do Ministro para gerir justamente a interface institucional do banco com órgãos estatais — incluindo, potencialmente, o Poder Judiciário.

A remuneração recebida pela família Moraes estava, portanto, diretamente associada à gestão das relações do banco com os poderes e órgãos perante os quais o banco tinha interesse em processos pendentes.





## SENADO FEDERAL

Gabinete do Senador Alessandro Vieira

O valor pago ao escritório do cônjuge do Ministro foi o maior entre todos os escritórios de advocacia contratados pelo Banco Master. Mensagens apreendidas no celular de Vorcaro revelam que o pagamento ao escritório era tratado como prioridade absoluta dentro do banco, com o banqueiro orientando sua equipe de forma categórica no sentido de que os repasses não podiam deixar de ser feitos em hipótese alguma.

O escopo contratual, como se ressaltou, não se limitava a causas judiciais específicas: o contrato estabelecia que o escritório deveria acompanhar de forma estratégica a atuação de órgãos do Poder Executivo, como o Banco Central e a Receita Federal, bem como coordenar monitoramento perante os Poderes Judiciário e Legislativo, incluindo acompanhamento de projetos de lei de interesse do banco.

A contratação do escritório da esposa de Ministro do STF, em valores extraordinariamente superiores ao padrão de mercado, para serviços que incluíam articulação institucional perante os próprios poderes em que o banco era investigado ou regulado, configura, a um só tempo, comprometimento objetivo da imparcialidade do magistrado e violação ao dever de decoro funcional previsto no art. 39, 5, da Lei nº 1.079/1950.

**a.4) A tentativa de atribuir a revelação do conflito a vazamento de dados.** Em vez de enfrentar a substância do conflito de interesses revelado pela imprensa, o Ministro Moraes utilizou a presidência interina do STF, exercida durante o recesso judiciário de janeiro de 2026, para abrir, de ofício, inquérito destinado a apurar se a Receita Federal e o Conselho de Controle de Atividades Financeiras (Coaf) teriam vazado dados sigilosos de integrantes do STF e de seus familiares.

O inquérito foi instaurado logo após a revelação, pela jornalista Malu Gaspar no jornal O Globo, em 9 de dezembro de 2025, do contrato de R\$ 129 milhões entre o escritório de seu cônjuge e o Banco Master — contrato cujo teor foi localizado pela Polícia Federal no celular apreendido de Daniel Vorcaro durante a Operação Compliance Zero.

A iniciativa do Ministro, portanto, não se dirigiu a esclarecer os vínculos financeiros de sua família com o banco investigado, mas a investigar e eventualmente responsabilizar os órgãos de controle e os veículos de imprensa que os trouxeram a público — redirecionando o foco institucional da conduta do magistrado para a conduta de quem a revelou.

Agrava a situação o fato de que, apenas duas semanas antes da abertura do inquérito, em 27 de dezembro de 2025, o Procurador-Geral da República, Paulo Gonet, havia arquivado pedido de investigação sobre a atuação do Ministro Moraes no caso Banco Master, indicando ausência de lastro probatório mínimo e concluindo que a representação se fundamentaria estritamente em matérias jornalísticas, fontes secundárias destituídas de confirmação probatória autônoma, decisão que, por si, merece análise no item dedicado à conduta do PGR neste indiciamento.





## SENADO FEDERAL

Gabinete do Senador Alessandro Vieira

### **b) Art. 39, 5, da Lei nº 1.079/1950 — Proceder de modo incompatível com a honra, dignidade e decoro de suas funções**

**b.1) Comunicação com investigado no contexto de prisão cautelar.** A Polícia Federal extraiu do celular de Daniel Vorcaro mensagem que perguntava se Moraes havia conseguido "bloquear" algo no dia da primeira prisão do banqueiro.

A mensagem aponta para interlocução direta entre um Ministro do Supremo Tribunal Federal e um investigado preso pela Polícia Federal, em contexto que sugere tentativa de interferência em medida cautelar. Essa conduta, se confirmada pelo conjunto probatório que a Comissão reuniu, é das mais graves e incompatíveis com a função de magistrado: sugere que um ministro do STF pode ter utilizado sua posição institucional para interferir em ato de polícia judiciária sobre investigado que remunerava sua esposa.

A mensagem, uma vez contextualizada no conjunto das relações financeiras documentadas entre a família do ministro e o investigado, adquire valor probatório qualificado como elemento corroborante de hipótese de interferência jurisdicional indevida — sendo certo que a simples existência de canal de comunicação direta entre magistrado e investigado, em contexto de prisão cautelar, já constitui, por si só, violação grave ao decoro funcional.

**b.2) Interlocução junto ao Banco Central durante processo regulatório sobre o qual o escritório do cônjuge assessorava o banco.** Segundo amplamente repercutido pela imprensa nacional, o Ministro Moraes teria reiteradamente contatado o Presidente do Banco Central, Gabriel Galípolo, para obter informações sobre o processo de venda do Banco Master ao Banco de Brasília (BRB) e para intermediar a posição do banco perante o regulador.

Tal conduta é especialmente grave porque teria ocorrido enquanto o escritório de sua esposa prestava ao mesmo banco os serviços de "política de relacionamento com o poder público" pelos quais recebeu dezenas de milhões de reais.

A conduta do ministro, ao manter potencial interlocução junto à autoridade reguladora em favor de instituição financeira que remunerava generosamente sua esposa, configura o que se denomina de "captura regulatória", situação em que agente público utiliza seu prestígio institucional para influenciar o resultado de processo administrativo em benefício de particular com quem mantém vínculo econômico, comprometendo não apenas a independência do Judiciário, mas a autonomia funcional do próprio Banco Central.

A gravidade da conduta, caso venha a ser confirmada, é potencializada pela natureza do processo regulatório em questão — a venda do Banco Master ao BRB —, que envolvia potencial risco sistêmico ao sistema financeiro nacional e, portanto, interesse público da mais alta relevância.

Inquirido por esta CPI, o presidente do Banco Central Gabriel Galípolo confirmou a realização de reuniões com o ministro Alexandre de Moraes, contextualizando os fatos no âmbito das repercussões das sanções aplicadas pelo governo americano contra o citado





## SENADO FEDERAL

Gabinete do Senador Alessandro Vieira

ministro, mas se recusando sob pretexto de preservação do sigilo bancário a confirmar se o banco Master foi objeto de discussão nestas reuniões.

Consoante as notas taquigráficas da reunião de 08/04/2026, Galípolo justificou sua recusa afirmando: *"Eu tenho acesso ao sigilo dos ministros a partir da conversa com eles e com os familiares. E aí eu tenho o dever fiduciário por zelar por esse sigilo. Então, as informações que eu possa ter tido do Ministro - de esse Ministro ou qualquer outro ministro - eu tenho a obrigação fiduciária de zelar por isso"*.

A Relatoria insistiu e questionou o depoente: *"Traduzindo, para que a gente possa ter o registro claro: o senhor não pode responder se teve, no conjunto dos seus diálogos com o Ministro Alexandre, referência a movimentações financeiras realizadas pelo Banco Master. É isso que o senhor está me dizendo? Por conta do sigilo, o senhor não pode publicar...?"*. Galípolo reiterou a sua justificativa: *"O que eu estou dizendo é: qualquer tipo de movimentação ou extrato ou sigilo de qualquer ministro que possa ter vindo falar comigo ou qualquer outro representante público, eu tenho a obrigação de zelar por esse tipo de sigilo nessas conversas"*.

Ao final da reunião, a Relatoria retomou o ponto para afastar qualquer ambiguidade, destacando para os registros da comissão que o presidente do Banco Central *"não afirmou que não tratou de Banco Master"*, mas sim que alegou limitações em falar devido ao sigilo bancário. Galípolo confirmou a premissa da restrição fiduciária, arrematando que possui o dever de não revelar os dados quando autoridades lhe confidenciam *"informações de sigilo dele, familiares ou pessoas que ele tem autorização para abrir"*, referindo-se a discussões sobre *"o que você tem ali no seu extrato, o que você não tem, em questões desse tipo, de familiares"*.

Relevante ressaltar que obviamente a simples negativa do fato questionado não configuraria rompimento das regras de sigilo bancário, mas o depoente não o fez.

**b.3) Uso do aparato jurisdicional para perseguir quem revelou o conflito de interesses.** A instauração de procedimentos destinados a apurar o "vazamento" das informações sobre o contrato do escritório da esposa com o Banco Master — em vez de declarar suspeição e afastar-se dos feitos — configura uso abusivo do cargo para fins de autopreservação institucional, incompatível com a honra e a dignidade exigidas de Ministro do STF.

Na mesma esteira de proteção institucional, em 27 de março de 2026, o Ministro proferiu decisão liminar no Recurso Extraordinário (RE) 1.537.165 restringindo severamente a requisição e o uso de Relatórios de Inteligência Financeira (RIFs) do Coaf. A decisão estipulou novas diretrizes para o compartilhamento de dados, exigindo a existência de investigação criminal formalmente instaurada e proibindo o uso de RIFs em apurações preliminares.

Determinou-se, expressamente, que essas severas restrições se aplicam também às requisições de informações feitas por Comissões Parlamentares de Inquérito (CPIs). O





## SENADO FEDERAL

Gabinete do Senador Alessandro Vieira

momento da decisão — coincidente com o avanço das apurações sobre os milionários repasses do Banco Master ao escritório de sua esposa — reforça a percepção de que a jurisdição constitucional foi utilizada para criar obstáculos à rastreabilidade de capitais ilícitos e esvaziar o trabalho investigativo deste colegiado.

Ademais, no dia 8 de abril de 2026, o Ministro liberou para julgamento no plenário do STF a ADPF 919, uma ação apresentada em 2021 que visa a impor novos limites e parâmetros para os acordos de delação premiada. O movimento ocorreu exatamente no momento em que Daniel Vorcaro, ex-controlador do Banco Master, e seu cunhado Fabiano Zettel preparavam-se para firmar acordos de colaboração premiada no inquérito relatado pelo Ministro André Mendonça.

A ação pautada pede, entre outros pontos, que as declarações de delatores não possam ser usadas isoladamente para a decretação de medidas cautelares ou bloqueios de bens. A liberação açodada desse processo, em uma conjuntura na qual a delação dos operadores do esquema poderia atingir diretamente o núcleo familiar do magistrado, configura nítido desvio de finalidade e instrumentalização da pauta da Suprema Corte para autoproteção, conduta frontalmente incompatível com o decoro, a imparcialidade e a honra exigidos da função.

Trata-se de conduta que inverte a lógica do sistema de responsabilização: o agente público que deveria ser fiscalizado utiliza os instrumentos de poder do próprio cargo para fiscalizar e intimidar quem exerceu o legítimo direito de informar a sociedade sobre irregularidade de interesse público.

**b.4) Múltiplas viagens em aeronaves de empresas ligadas ao investigado.** O cruzamento de dados da Agência Nacional de Aviação Civil (Anac), do Departamento de Controle do Espaço Aéreo (Decea) e do Registro Aeronáutico Brasileiro revela que o Ministro Alexandre de Moraes e sua esposa, a advogada Viviane Barci de Moraes, realizaram ao menos oito viagens em jatos executivos associados a empresas com participação de Daniel Vorcaro entre maio e outubro de 2025 — período no qual o escritório da cônjuge recebia, simultaneamente, R\$ 3,6 milhões mensais do Banco Master. Sete desses deslocamentos foram realizados em aeronaves da Prime Aviation, empresa de compartilhamento de bens de luxo da qual Vorcaro era sócio por meio do fundo Patrimonial Blue até setembro de 2025.

O oitavo voo, realizado em 7 de agosto, utilizou um Falcon 2000 pertencente à FSW SPE, sociedade que tem entre seus sócios Fabiano Zettel, cunhado de Vorcaro e investigado pela Polícia Federal como operador financeiro do esquema — aeronave que, segundo a Anac, sequer possui autorização para operar como táxi aéreo. Os custos estimados desses deslocamentos superam R\$ 1 milhão, segundo levantamento técnico divulgado pela imprensa.

Mensagens trocadas entre Vorcaro e sua então noiva, Martha Graeff — obtidas pela Polícia Federal e encaminhadas à CPMI do INSS —, confirmam encontros pessoais





## SENADO FEDERAL

Gabinete do Senador Alessandro Vieira

entre o banqueiro e o Ministro em datas imediatamente anteriores a vários desses voos, afastando a hipótese de mera coincidência.

Em 21 de maio de 2025, véspera de um dos deslocamentos, Vorcaro relatou a Graeff que estava “em casa” com “Ciro e Alexandre”, em referência ao senador Ciro Nogueira e ao Ministro. Na manhã seguinte, informou que os convidados saíram cedo; na mesma noite, Moraes acessou o terminal executivo de Brasília e embarcou em aeronave da Prime Aviation com destino a São Paulo. Em agosto, Vorcaro voltou a citar Moraes em mensagens no mesmo período em que o Ministro e a esposa viajaram em aeronave de Zettel. A convergência entre os encontros pessoais e as viagens em aeronaves do investigado configura indício grave de relação de proximidade sistemática e mutuamente benéfica entre o magistrado e o banqueiro cujo caso ele poderia vir a julgar.

O gabinete do Ministro Alexandre de Moraes classificou as informações como “ilações” e afirmou que o magistrado “jamais viajou em nenhum avião de Daniel Vorcaro ou em sua companhia e de Fabiano Zettel, a quem nem conhece”. O escritório Barci de Moraes, por sua vez, confirmou a contratação de serviços da Prime Aviation, mas sustentou que os deslocamentos seguiam “critérios operacionais” e que os valores eram “compensados com honorários advocatícios nos termos contratuais”.

Essa justificativa, longe de elidir a irregularidade, a agrava: se os custos de transporte aéreo do Ministro do STF eram compensados com os honorários milionários pagos pelo Banco Master ao escritório de sua esposa, tem-se a configuração de um circuito fechado em que o investigado financia, simultaneamente, a remuneração da cônjuge e o transporte pessoal do magistrado — situação que compromete de forma irremediável a aparência de imparcialidade e que é frontalmente incompatível com a honra, a dignidade e o decoro que se exigem de um Ministro do Supremo Tribunal Federal.

### 10.1.3. MINISTRO GILMAR FERREIRA MENDES

#### a) Art. 39, 5, da Lei nº 1.079/1950 — Proceder de modo incompatível com a honra, dignidade e decoro de suas funções

**a.1) A suspensão da quebra de sigilo da Maridt e do Fundo Arleen no caso Banco Master.** Em 27 de fevereiro de 2026, o Ministro Gilmar Mendes concedeu *habeas corpus* de ofício para anular a quebra dos sigilos bancário, fiscal, telefônico e telemático da empresa Maridt Participações S.A. — da qual o Ministro Dias Toffoli é sócio —, aprovada por unanimidade pela CPI do Crime Organizado.

Importante registrar que os sócios impetraram Habeas Corpus perante o relator natural do caso Master, mas a empresa não apresentou ação própria perante o mesmo relator natural, Ministro André Mendonça. Em vez disso, peticionou no bojo de mandado de





## SENADO FEDERAL

Gabinete do Senador Alessandro Vieira

segurança da empresa Brasil Paralelo contra a CPI da Covid, **arquivado desde 2023**, cuja relatoria pertencia a Gilmar Mendes.

O Ministro acolheu o pedido, converteu a petição incidental em *habeas corpus*, desentranhou-a dos autos originários e determinou que órgãos como o Banco Central, a Receita Federal e o Coaf se abstivessem de encaminhar quaisquer dados, bem como ordenou a imediata inutilização ou destruição de informações já enviadas.

Em 19 de março de 2026, o Ministro estendeu a mesma lógica para anular a quebra de sigilo do Fundo Arleen, de titularidade de Fabiano Zettel, que adquiriu a participação da Maridt no resort Tayayá.

**a.2) A manobra processual e o desvio do relator natural.** O Ministro Gilmar Mendes não era o relator natural do caso Banco Master — competência que pertence ao Ministro André Mendonça desde a redistribuição de 12 de fevereiro de 2026, após o próprio Ministro Toffoli ter deixado a relatoria.

A Maridt não ajuizou ação nova, que teria sido remetida à relatoria do Ministro André Mendonça por prevenção. Em vez disso, direcionou deliberadamente sua petição ao Ministro Gilmar Mendes mediante o artifício de atravessar petição no seio de processo arquivado desde 2023 e relativo a CPI diversa — a CPI da Covid, encerrada há vários anos.

O Ministro, em vez de declinar da competência e remeter os autos ao relator natural, acolheu a manobra, desarquivou o processo, converteu o instrumento processual — de mandado de segurança para *habeas corpus* — e proferiu decisão de mérito em favor de empresa de colega de Tribunal, no mesmo dia do protocolo.

A distribuição dos processos no STF obedece a regras regimentais que visam a garantir a impessoalidade e a aleatoriedade na escolha do relator, princípios que constituem desdobramento do juiz natural (art. 5º, XXXVII e LIII, da Constituição Federal).

O artifício processual empregado pela Maridt — e acolhido pelo Ministro — subverteu essas regras ao permitir que a empresa escolhesse, de antemão, o magistrado que apreciaria sua pretensão. A gravidade da conduta não reside na tese jurídica adotada, que pode ser objeto de legítima divergência, mas no veículo processual utilizado e na decisão deliberada de acolhê-lo: o Ministro sabia que não era o relator natural da matéria, sabia que o processo no qual a petição foi protocolada estava arquivado e versava sobre CPI diversa, e ainda assim proferiu decisão de modo absolutamente ilegítimo.

**a.3) A reiteração da conduta e a configuração de padrão sistemático.** A atuação do Ministro Gilmar Mendes não se esgotou no episódio da Maridt. Em 19 de março de 2026, o Ministro estendeu a mesma lógica para anular a quebra de sigilo do Fundo





## SENADO FEDERAL

Gabinete do Senador Alessandro Vieira

Arleen — fundo ligado a Fabiano Zettel, cunhado de Daniel Vorcaro, preso três vezes no âmbito da Operação Compliance Zero.

Nessa segunda decisão, o Ministro invocou a identidade de contexto fático-probatório para estender a ordem anterior a sujeito formalmente diverso, bloqueando por via oblíqua o acesso a informações financeiras sobre o fundo que adquiriu a participação da empresa de Toffoli no resort Tayayá.

A reiteração não foi episódica: configurou padrão de atuação em que o Ministro, utilizando-se do mesmo processo desarquivado e da mesma técnica de conversão processual, promoveu a blindagem sucessiva de todos os entes ligados à cadeia negocial entre a família Toffoli e o esquema do Banco Master — a empresa Maridt e o Fundo Arleen —, impedindo que a CPI acessasse os dados financeiros de qualquer deles.

A conduta não pode ser interpretada como decisão jurisdicional isolada sobre caso concreto: trata-se de estratégia articulada de contenção investigatória, executada por magistrado que não detém a relatoria da matéria, em favor de interesses de colega de Tribunal.

**a.4) O contexto institucional e a conduta esperada do magistrado.** Em fevereiro de 2026, o STF viveu uma de suas mais graves crises de credibilidade, quando o Ministro Toffoli admitiu ser sócio da Maridt e deixou a relatoria do caso Master após a entrega de relatório da Polícia Federal ao Presidente do STF contendo menções ao seu nome em mensagens do celular de Vorcaro.

Nesse contexto, a conduta que se esperaria de qualquer magistrado da Corte seria a de máxima cautela e distanciamento em relação a atos que pudessem ser interpretados como proteção corporativa. O Ministro Gilmar Mendes agiu em sentido diametralmente oposto: acolheu manobra processual que lhe permitiu atuar como relator de fato em causa que deveria estar sob a competência de outro ministro, e proferiu decisões que beneficiaram diretamente a empresa de colega que acabara de deixar a relatoria do caso em circunstâncias de reconhecido conflito de interesses.

A proximidade temporal entre a saída de Toffoli da relatoria (12 de fevereiro) e a decisão de Gilmar Mendes em favor da Maridt (27 de fevereiro) — quinze dias — reforça a percepção de que a atuação do Ministro foi reativa e protetiva, e não motivada por genuína preocupação com os limites constitucionais das CPIs.

**a.5) A incompatibilidade da conduta com a dignidade do cargo.** A conduta do Ministro Gilmar Mendes, objetivamente considerada segundo o padrão de comportamento exigido da magistratura de cúpula da República, é incompatível com a honra, a dignidade e o decoro de suas funções, nos termos do art. 39, 5, da Lei nº 1.079/1950.





## SENADO FEDERAL

Gabinete do Senador Alessandro Vieira

A magistratura constitucional tem o dever institucional de submeter-se, e não de obstruir, aos mecanismos de controle democrático previstos na Constituição — especialmente quando as investigações alcançam membros do próprio Poder Judiciário.

O Ministro utilizou sua posição na Corte para, por via de manobra processual que subverteu as regras de distribuição regimental, neutralizar investigação parlamentar que atingia a empresa de colega de Turma, determinando inclusive a destruição de dados já remetidos por órgãos de controle.

A convergência entre o beneficiário das decisões (empresa da família Toffoli e fundo de investigado no caso Master), o método empregado (desvio do relator natural mediante processo desarquivado) e o resultado obtido (bloqueio total do acesso a dados financeiros pela CPI) evidencia conduta que transcende a mera divergência interpretativa e configura uso da jurisdição constitucional para fins de proteção corporativa — conduta que compromete a legitimidade institucional do Tribunal perante os demais Poderes e a sociedade.

### 10.1.4. PGR PAULO GUSTAVO GONET BRANCO

#### **a) Art. 40, 3, da Lei nº 1.079/1950 — Ser patentemente desidioso no cumprimento de suas atribuições**

**a.1) O tipo legal e o sujeito ativo.** O art. 40, 3, da Lei nº 1.079/1950 tipifica como crime de responsabilidade do Procurador-Geral da República o fato de "ser patentemente desidioso no cumprimento de suas atribuições". Diferentemente dos tipos do art. 39, que exigem conduta ativa, o art. 40, 3, constitui crime omissivo próprio: a responsabilidade do PGR é configurada pela descrição legal direta da omissão como conduta típica, sem necessidade de recorrer à cláusula geral de garantidor. O tipo se consuma pela simples inação do PGR diante de evidências que, pela sua clareza e quantidade, tornariam inaplicável a discricionariedade que o cargo normalmente comporta.

**a.2) O princípio da obrigatoriedade da ação penal e seus limites ao poder de disposição do PGR.** O Ministério Público tem o dever constitucional de promover a ação penal pública (art. 129, I, CF/1988).

A discricionariedade do PGR na avaliação da suficiência de indícios para a deflagração de ação penal não é ilimitada: quando os indícios reunidos são robustos, públicos, documentados e convergentes ao ponto de tornar qualquer avaliação contrária manifestamente irrazoável, a omissão do PGR deixa de ser exercício legítimo de discricionariedade e passa a configurar a omissão típica do art. 40, 3, da Lei nº 1.079/1950.

O princípio da indisponibilidade da ação penal pública, indissociável das atribuições do Ministério Público, impede que a conveniência política sobrepuje o dever funcional de persecução penal e disciplinar. Tal princípio impõe ao *Parquet* o dever de agir sempre que





## SENADO FEDERAL

Gabinete do Senador Alessandro Vieira

presentes os pressupostos legais para a persecução penal, não lhe sendo lícito dispor da ação por conveniência ou oportunidade. A margem de apreciação do PGR restringe-se à avaliação técnica da suficiência dos indícios, não abrangendo a decisão política de não investigar condutas sobre as quais pesam indícios públicos e robustos de autoria e materialidade.

**a.3) O conjunto probatório disponível ao PGR.** No presente caso, o Procurador-Geral da República tinha acesso, ao longo do período investigado, às seguintes informações, entre diversas outras: (a) o relatório da Polícia Federal entregue ao Ministro Fachin em 9 de fevereiro de 2026, documentando a relação de Toffoli com operador do investigado sob sua relatoria; (b) as reportagens amplamente divulgadas sobre o contrato do escritório da esposa de Alexandre de Moraes com o Banco Master, no valor de R\$ 129 milhões; (c) as notícias sobre a interlocução de Moraes junto ao Banco Central durante o processo regulatório sobre o Banco Master; e (d) os resultados das operações da Polícia Federal, incluindo a prisão de Fabiano Zettel.

A convergência de todos esses elementos sobre o mesmo complexo de fatos e autoridades torna a inércia investigatória não apenas injustificável do ponto de vista técnico, mas incompatível com o dever funcional que a Constituição e a lei impõem ao titular da ação penal perante o STF.

**a.4) A inexistência de providência ministerial compatível com o conjunto probatório.** Diante desse quadro probatório — público, documentado e de amplo conhecimento —, o Procurador-Geral da República não adotou nenhuma providência concreta no sentido de promover a investigação e a eventual responsabilização das autoridades envolvidas.

A inércia do PGR contrasta frontalmente com a atuação proativa da Polícia Federal, que produziu relatórios circunstanciados, deflagrou operações e executou prisões no curso das mesmas investigações — evidenciando que a paralisia não decorreu de insuficiência probatória, mas de decisão deliberada do chefe do Ministério Público Federal de não exercer as atribuições que a Constituição lhe confere com exclusividade.

A notoriedade dos fatos é circunstância que elimina qualquer alegação de desconhecimento. Trata-se de informações amplamente veiculadas nos principais veículos de imprensa do país, discutidas em sessões públicas do Congresso Nacional e objeto de pronunciamentos oficiais de órgãos de controle.

O volume e a solidez de indícios de crime impõem ao Ministério Público o dever de agir de ofício. A inação do PGR, nesse contexto, não pode ser atribuída a lacuna informacional, mas apenas a uma decisão — expressa ou tácita — de não agir.

**a.5) A distinção entre discricionariedade legítima e omissão típica.** A presente Comissão reconhece que o PGR goza de margem de apreciação sobre a suficiência dos indícios para a formulação de denúncia. Essa margem, contudo, pressupõe que o PGR avalie os fatos e forme convicção sobre sua insuficiência para a ação penal.





## SENADO FEDERAL

Gabinete do Senador Alessandro Vieira

O que se observou no período investigado não foi avaliação negativa fundamentada: foi ausência de qualquer avaliação documentada ou providência investigatória.

A omissão total — o silêncio institucional do PGR diante de indícios públicos e robustos de crimes de responsabilidade e eventualmente comuns por parte dos mais altos magistrados do país — extrapola o exercício legítimo da discricionariedade ministerial e configura a omissão tipificada no art. 40, 3, da Lei nº 1.079/1950.

Ao furtar-se do seu papel de *dominus litis*, a autoridade operou verdadeira blindagem por meio da inércia, abdicando do mandato persecutório estatal. A omissão qualificada do PGR, no contexto de monopólio funcional que a Constituição lhe confere para a ação penal perante o STF, produz efeito equivalente ao de uma anistia *de facto*: ao não agir, o único agente público com legitimidade para instaurar a persecução penal contra ministros do STF torna materialmente impossível a responsabilização daqueles que deveria investigar, convertendo a discricionariedade em instrumento de imunidade.

**a.6) O agravante da posição institucional do PGR.** O Procurador-Geral da República ocupa posição funcional única no sistema constitucional brasileiro: é ele o titular privativo da ação penal contra ministros da Suprema Corte.

A omissão do PGR, nesse contexto, não é comparável à de qualquer outro agente público: é a omissão do único agente do Estado com poderes formais para dar início ao processo de responsabilização das autoridades aqui indiciadas.

A posição de monopólio funcional agrava objetivamente a repercussão institucional da inação. O sistema constitucional brasileiro depositou no PGR a confiança exclusiva para a tutela da legalidade perante o STF.

A violação dessa confiança, por meio da inação deliberada, compromete não apenas o caso concreto, mas a própria credibilidade do sistema de responsabilização de autoridades com foro privilegiado — razão pela qual a conduta do PGR deve ser avaliada com rigor proporcional à magnitude da confiança institucional depositada no cargo.

**a.7) A omissão como violação do princípio da eficiência e da moralidade administrativa.** A inação do PGR não viola apenas o art. 40, 3, da Lei nº 1.079/1950: ofende também os princípios constitucionais da eficiência e da moralidade administrativa (art. 37, caput, CF/1988), que vinculam todos os agentes públicos, inclusive o chefe do Ministério Público da União.

O art. 127 da Constituição Federal atribui ao Ministério Público a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis.

A renúncia à persecução de crimes de responsabilidade praticados pelos mais altos magistrados do país é a negação radical dessa missão constitucional. Quando o titular da ação penal se omite diante de indícios claros e suficientes, sua conduta deixa de ser exercício de discricionariedade e passa a configurar omissão funcional.





## SENADO FEDERAL

Gabinete do Senador Alessandro Vieira

### 10.2. Propostas legislativas

#### 10.2.1. Modernização de mecanismos de combate às organizações criminosas

A legislação contra organizações criminosas estruturadas demorou a ser implementada efetivamente no Brasil em razão da impossibilidade de criação de tipos penais por meio de acordos internacionais, exigindo-se legislação penal estrita (lei ordinária).

É assim que determina o princípio da estrita legalidade aplicável à nossa legislação penal, bem como os tratados internacionais a respeito do tema, a exemplo da Convenção das Nações Unidas contra o Crime Organizado, promulgado pelo Decreto nº 5.015, de 2004 e a jurisprudência pacífica em relação à questão.

Mesmo com a edição da Lei nº 12.694, de 24 de julho de 2012, que dispõe sobre o processo e o julgamento colegiado em primeiro grau de jurisdição de crimes praticados por organizações criminosas, não houve a criação de fato do tipo penal de "organização criminosa".

Essa lacuna somente foi preenchida em 2013, por meio da Lei nº 12.830, denominada comumente de Lei das Orcrims, que criou referido tipo penal no art. 2º, *caput*, apenado com 3 a 8 anos de reclusão, e multa, sem prejuízo das penas correspondentes às demais infrações penais praticadas. Trata-se de crime de perigo abstrato, segundo a doutrina, punindo atos que foram considerados dignos de intervenção penal por si só. Presume-se a violação do bem jurídico protegido (paz pública) pela simples constituição do grupo criminoso em questão, preenchidas as elementares típicas.

Apesar dos avanços normativos, a Lei das Orcrims não atendeu à demanda social legítima de punição de grupos criminosos cujas condutas destoavam de *meras organizações*, segundo o art. 2º da Lei.

As facções criminosas e outras organizações estruturalmente organizadas para a prática de condutas como domínio territorial e de cidades, extorsões cotidianas de comunidades inteiras e outros atos devem ser tratadas com rigor penal muito mais acentuado.

Dessa importante demanda surgiu o denominado Projeto de Lei Antifacção (PL 5.582, de 2025), de autoria do Poder Executivo federal, que recrudescer o tratamento penal voltado às organizações em questão, além de aprimorar outros institutos processuais penais, em especial aqueles ligados às medidas assecuratórias, que visam ao bloqueio e à apreensão de bens produto ou proveito de delitos em geral. Também promovia alterações na legislação penal comum (Código Penal), na Lei de Crimes Hediondos e na Lei de Execução Penal.

No âmbito da Câmara dos Deputados, o então relator do PL, deputado Guilherme Derrite, depois de vários relatórios apresentados, fez profundas alterações na proposição. Entre os principais pontos, optou-se por criar novo marco normativo para o tema em





## SENADO FEDERAL

Gabinete do Senador Alessandro Vieira

questão, nos termos do art. 1º do Substitutivo aprovado na referida Casa: o Marco Legal do Combate ao Crime Organizado no Brasil (MLCCOB).

Nesse sentido, optou-se por não realizar alterações legislativas em leis preexistentes, como a Lei das Orcrims, apesar de essa estratégia apresentar maior segurança jurídica, considerando que a jurisprudência já tem reiteradas decisões a respeito da matéria.

No novo marco normativo, conforme mencionamos no tópico sobre domínio territorial, criou-se o crime de domínio social estruturado, com penas de 20 a 40 anos, de forma a responder a atuação criminosa em curso em várias cidades brasileiras, como nas comunidades subnormais da cidade do Rio de Janeiro. Previu-se rol extenso de causas de aumento de pena para referida conduta.

Adicionalmente, o Substitutivo previu normas específicas para a investigação e repressão dos delitos previstos no Marco Legal, como criação de forças-tarefa e meios de obtenção de prova. Medidas cautelares de natureza patrimonial também foram inseridas. Inaugurou-se, ademais, a ação civil de perdimento de bens, meio processual que visa capturar bens de origem ilícita, sem a necessidade de condenação do agente na ação penal originária.

Na legislação penal genericamente considerada, o Substitutivo aprovado na Câmara dos Deputados aumentou de forma expressiva a pena de determinadas condutas previstas no Código Penal. Citamos, como exemplo, a nova causa de aumento para o crime previsto no art. 157, § 4º (roubo majorado), com incremento da pena no triplo.

Além disso, a Lei de Execução Penal sofreu alterações para recrudescer as exigências para progressão de regime. Na Lei nº 11.343, de 2006 (Lei Antidrogas), e na Lei nº 9.613, de 1998 (Lei de Lavagem de Capitais), foram introduzidas importantes modificações — sempre no sentido de aumentar a severidade penal para as condutas nelas previstas.

O foco do texto aprovado pela Câmara operou-se sobre a chamada organização criminosa *ultraviolenta*, ou facção criminosa, definida como “o agrupamento de 3 (três) ou mais pessoas que emprega violência, grave ameaça ou coação para impor controle territorial ou social, intimidar populações ou autoridades ou atacar serviços, infraestrutura ou equipamentos essenciais ou que pratica atos destinados à execução dos crimes tipificados” na nova Lei.

No Senado Federal, onde fui relator da matéria, houve intenso e produtivo debate, com a escuta de diversas autoridades e órgãos sobre o assunto. Em apertada síntese, optamos por aprimorar o projeto inserindo as modificações propostas em legislações já existentes, aumentando a segurança jurídica e evitando fragmentação do sistema normativo de persecução penal, o que poderia produzir sobreposição de normas e conflitos aparentes de leis penais no tempo. Consideramos que, nesse sentido, o PL, na forma do Substitutivo aprovado pelo Senado Federal (SSF), ficou extremamente robusto. Promovemos verdadeira





## SENADO FEDERAL

Gabinete do Senador Alessandro Vieira

fusão entre o projeto original do Executivo e o Substitutivo aprovado na Câmara dos Deputados, além de incrementar a proposição com dispositivos extremamente relevantes.

Importa destacar que foram promovidos acréscimos normativos não originariamente previstos nas proposições antecedentes, dos quais destacamos:

- Criação de novos mecanismos de obtenção de elementos de prova, ou aprimoramento dos já existentes, na Lei das Ocrims e outras, como a Lei das Interceptações Telefônicas (arts. 2º e 11 do SSF);
- Aprimoramento do financiamento da segurança pública (principalmente pelo aumento do Fundo Nacional de Segurança Pública) por meio da criação de uma contribuição de intervenção no domínio econômico sobre as apostas (Cide-Bets) (arts. 14 e 15 do SSF);
- Bloqueio cautelar e emergencial de bens ligados ao delito de lavagem de dinheiro, bem como submissão de pessoas físicas e jurídicas ligadas a serviços advocacia e consultoria jurídica ao controle específico previsto no art. 9º da lei (art. 9º do SSF);
- Regulamentação aprofundada do setor de combustíveis, por meio da alteração das Leis nº 9.478, de 1997; e nº 9.847, de 1999, visando maior controle sobre esse segmento econômico, considerando que tem sido amplamente utilizado pelas organizações criminosas para lavar dinheiro ou para a criação de empresas de fachada (arts. 17 e 18 do SSF); e
- Mecanismos de regularização de pessoas jurídicas residentes no Brasil que tenham ofertado produtos ou serviços de apostas de quota fixa (bets) (arts. 20 a 24 do SSF).

Voltando o projeto à Câmara dos Deputados, optou-se por adotar, em grande medida, o texto que havia sido aprovado anteriormente naquela Casa, rejeitando-se parte dos aprimoramentos adicionados no Substitutivo aprovado pelo SF. Diante desse quadro, consideramos que houve desperdício de oportunidade de aprimoramento do combate à criminalidade organizada – em especial aquela não violenta. Isso decorreu, principalmente, pela rejeição de mecanismos de asfixia financeira e de controle de setores sensíveis à atuação de grupos organizados, que se aproveitam da aparente licitude de segmentos econômicos para lavar dinheiro, além de outros elementos.

Considerando essa realidade, e que, a nosso ver, esta CPI deve aproveitar o presente relatório para sugerir mudanças importantes na legislação, propomos as seguintes proposições legislativas no sentido de resgatar ideias que foram rejeitadas pela Câmara dos Deputados na votação final do PL Antifacção, que deu origem à atual Lei nº 15.358, de 2026 (Lei Raul Jungmann).

**PROJETO DE LEI Nº , DE 2026**





## SENADO FEDERAL

Gabinete do Senador Alessandro Vieira

Altera o Decreto-Lei nº 3.689, de 3 de outubro de 1941 (Código de Processo Penal), e as Leis nºs 12.850, de 2 de agosto de 2013; 9.613, de 3 de março de 1998; 9.296, de 24 de julho de 1996; 10.826, de 22 de dezembro de 2003; 7.960, de 21 de dezembro de 1989; 7.492, de 16 de junho de 1986; 13.756, de 12 de dezembro de 2018; 14.790, de 29 de dezembro de 2023; 9.478, de 6 de agosto de 1997; e 9.847, de 26 de outubro de 1999.

O CONGRESSO NACIONAL decreta:

**Art. 1º** O Decreto-Lei nº 3.689, de 3 de outubro de 1941, passa a vigorar com as seguintes alterações:

“**Art. 124-B.** Os bens apreendidos ou submetidos a medidas assecuratórias permanecerão sob custódia do poder público, vedada a nomeação de particulares como depositários, exceto nas hipóteses previstas neste artigo.

§ 1º É vedada a nomeação, como depositário, de investigado ou acusado, e de:

I – seus parentes consanguíneos ou afins até o terceiro grau, em linha reta ou colateral; e

II – seus sócios, empregados, colaboradores ou pessoas interpostas.

§ 2º A nomeação excepcional de depositário particular somente será admitida mediante decisão fundamentada da autoridade competente, quando demonstrada a impossibilidade material ou a inadequação técnica da custódia pelo poder público, considerados, especialmente:

I – a natureza perecível ou deteriorável dos bens;

II – os custos de manutenção desproporcionais ao valor dos bens;

III – a necessidade de conhecimento técnico especializado para conservação;

IV – a inexistência de instalações públicas adequadas para armazenamento; ou

V – as questões de segurança ou de saúde pública.

§ 3º Na hipótese prevista no § 2º, o delegado de polícia representará ou o membro do Ministério Público requererá ao juiz, no prazo de 10 (dez) dias, as medidas destinadas ao uso provisório ou à alienação antecipada do bem.

§ 4º A nomeação do depositário será formalizada em termo próprio, com ciência expressa dos encargos e das responsabilidades legais assumidas.





## SENADO FEDERAL

Gabinete do Senador Alessandro Vieira

§ 5º O depositário responderá civil e criminalmente pela guarda, pela conservação e pela apresentação dos bens.”

“**Art. 133.** .....

.....

§ 3º Compete ao gestor de ativos do Ministério da Justiça e Segurança Pública a alienação de bens, direitos e valores declarados perdidos em favor da União.

§ 4º Compete ao gestor do fundo beneficiário previsto em lei definir a destinação dos bens declarados perdidos em favor da União, dos Estados ou do Distrito Federal.

§ 5º Incumbe ao juiz, quanto aos bens objeto de perdimento:

I – identificá-los e encaminhá-los ao gestor competente, com indicação da sua localização e do órgão ou da entidade que os detenha;

II – determinar a doação, a destruição ou a inutilização dos bens de baixo valor econômico, considerados os custos de armazenamento e de destinação, quando tais medidas não tiverem sido adotadas no curso do processo, na forma prevista na legislação aplicável;

III – determinar aos órgãos de registro e controle a prática das averbações necessárias, quando não realizadas por ocasião da apreensão ou execução das medidas assecuratórias;

IV – determinar aos cartórios de imóveis o registro da propriedade em favor da União, dos Estados, do Distrito Federal ou dos Municípios, conforme o caso; e

V – providenciar a baixa de eventuais bloqueios judiciais incidentes sobre os bens.

§ 6º Compete ao Ministério Público a fiscalização e à Advocacia Geral da União ou às Procuradorias-Gerais dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, conforme o caso, o acompanhamento do cumprimento das disposições deste artigo.

§ 7º O órgão gestor de ativos poderá celebrar acordos, convênios ou instrumentos congêneres com órgãos e entidades federais, estaduais, distritais e municipais, para cumprimento do disposto neste artigo.” (NR)

### “CAPÍTULO VI-A

#### DAS MEDIDAS ASSECURATÓRIAS ESPECIAIS

**Art. 144-B.** O juiz poderá decretar, no curso do inquérito ou da ação penal, observado o disposto no art. 91 e no art. 91-A do Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 (Código Penal), a apreensão ou outras medidas





## SENADO FEDERAL

### Gabinete do Senador Alessandro Vieira

assecuratórias de bens, direitos ou valores do investigado ou acusado, ou existentes em nome de terceiros, quando houver indícios de que estes sejam produto, proveito direto ou indireto ou instrumento da prática dos seguintes crimes:

I – previstos na Lei nº 13.260, de 16 de março de 2016, ou equiparados;

II – tráfico ilícito de entorpecentes e drogas afins, nos termos do disposto nos arts. 33 a 47 da Lei nº 11.343, de 23 de agosto de 2006;

III – lavagem de dinheiro, nos termos do disposto no art. 1º da Lei nº 9.613, de 3 de março de 1998;

IV – organização criminosa, nos termos da Lei nº 12.850, de 2 de agosto de 2013.

§ 1º As medidas assecuratórias especiais de que trata o caput poderão ser requeridas:

I – pelo Ministério Público;

II – pelo delegado de polícia;

III – pelo representante da vítima;

IV – pela Advocacia-Geral da União, sempre que houver interesse da administração pública federal, direta ou indireta; e

V – pelas Procuradorias-Gerais dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, sempre que houver interesse da administração pública estadual, distrital ou municipal, direta ou indireta.

§ 2º Na hipótese de requerimento feito pelos legitimados de que tratam os incisos II a V do § 1º, o Ministério Público será ouvido no prazo de 24 (vinte e quatro) horas.

§ 3º Na hipótese prevista no art. 366 deste Código, o juiz poderá determinar a prática de atos necessários à conservação dos bens, direitos ou valores.

§ 4º A ordem de apreensão e de outras medidas assecuratórias de bens, direitos ou valores poderá ser suspensa pelo juiz, ouvido o Ministério Público, quando a sua execução imediata puder comprometer as investigações, as atividades ou os serviços essenciais.

§ 5º As medidas assecuratórias especiais de que trata este Capítulo tramitarão no juízo criminal, em autos apartados, distribuídos por dependência ao processo principal, hipótese em que não se aplica o disposto no art. 3º-B deste Código.

§ 6º A apreensão e as medidas assecuratórias destinam-se a garantir a reparação integral dos danos decorrentes da infração penal, inclusive daquela de caráter antecedente, nos termos do disposto na Lei nº 9.613, de 3





## SENADO FEDERAL

Gabinete do Senador Alessandro Vieira

de março de 1998, e o pagamento de prestações pecuniárias, multa penal e custas processuais.

§ 7º O juiz majorará, fundamentadamente, o valor da constrição em até 30% (trinta por cento), a fim de assegurar recursos para manutenção, guarda, conservação e demais despesas indispensáveis à preservação do valor econômico dos bens durante a persecução penal, inclusive na hipótese prevista no art. 124-B, § 2º.

§ 8º O juiz determinará a liberação total ou parcial dos bens, direitos e valores cuja origem lícita esteja comprovada, ressalvado o disposto no art. 91 e no art. 91-A do Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 (Código Penal), mantida a constrição sobre os bens necessários e suficientes aos fins previstos nos §§ 6º e 7º deste artigo.

§ 9º Os pedidos de liberação somente serão conhecidos mediante comparecimento pessoal do investigado ou acusado, ou de terceiros cujos bens, direitos e valores estejam em seu nome.

§ 10. Para fins do disposto neste artigo, consideram-se danos os prejuízos materiais e morais, individuais ou coletivos.

**Art. 144-C.** A apreensão de bens, direitos e valores realizada por força do disposto no art. 144-B será imediatamente informada ao juízo competente, que providenciará seu cadastramento.

§ 1º Caberá ao juiz acompanhar o estado dos bens, direitos ou valores, desde a data de sua apreensão, e o depositário será responsável civil e criminalmente por sua guarda e conservação.

§ 2º O juiz ordenará aos órgãos de registro e controle a prática das averbações necessárias, quanto aos bens, direitos ou valores apreendidos.

§ 3º O juiz dará ciência da apreensão:

I – ao Ministério Público;

II – à Advocacia-Geral da União, sempre que houver interesse da administração pública federal, direta ou indireta;

III – às Procuradorias-Gerais dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, sempre que houver interesse da administração pública estadual, distrital ou municipal, direta ou indireta; e

IV – à Secretaria Nacional de Políticas sobre Drogas e Gestão de Ativos do Ministério da Justiça e Segurança Pública, nas hipóteses de bens apreendidos em decorrência de tráfico de entorpecentes.

**Art. 144-D.** Decretada qualquer uma das medidas previstas no art. 144-B, o investigado ou acusado poderá, no prazo de 10 (dez) dias, contado da data da intimação, apresentar provas ou requerer sua produção, para comprovar a origem lícita do bem, direito ou valor apreendido.





## SENADO FEDERAL

Gabinete do Senador Alessandro Vieira

§ 1º Comprovada a origem lícita do bem, valor ou direito, o juiz determinará sua liberação, exceto quanto a armas de fogo, hipótese em que se observará a legislação específica.

§ 2º Não provada a origem lícita do bem, valor ou direito, ou a correspondente inexistência de nexos com os crimes de que trata o art. 144-B, o juiz criminal decidirá, fundamentadamente, pelo seu perdimento extraordinário.

§ 3º O perdimento extraordinário de que trata o § 2º produzirá efeitos civis e poderá ser decretado pelo juiz criminal mesmo que sobrevenha sentença que julgue extinta a punibilidade dos crimes de que trata o art. 144-B.

§ 4º A decisão que decretar o perdimento extraordinário abrangerá também os bens, direitos ou valores não reclamados, no prazo previsto no caput, ressalvados os direitos de lesado ou de terceiro de boa-fé.

§ 5º Caso não sejam mais necessários à instrução processual, os bens de baixo valor econômico poderão ser doados, restituídos ou destruídos, considerados os custos de armazenamento e de eventual destinação.

**Art. 144-E.** Na hipótese de apreensão de moeda estrangeira, títulos, valores mobiliários, cheques emitidos como ordem de pagamento ou quaisquer outros instrumentos representativos de valor ou ativos virtuais, o juiz determinará sua conversão em moeda nacional, observada a legislação específica.

§ 1º Os bens referidos no caput deverão ser encaminhados à instituição financeira ou equiparada para alienação conforme as normas estabelecidas pelo órgão regulador.

§ 2º Na impossibilidade de alienação, os bens deverão ser custodiados por instituição financeira, até decisão judicial sobre a sua destinação.

**Art. 144-F.** Na hipótese de absolvição do acusado, o valor custodiado será devolvido no prazo de até 3 (três) dias úteis, acrescido de juros, na forma prevista no art. 39, § 4º, da Lei nº 9.250, de 26 de dezembro de 1995, desde que comprovada a sua origem lícita e que inexistam causas de perdimento extraordinário previstas nos §§ 2º a 4º do art. 144-D.

**Art. 144-G.** O produto da alienação depositado em conta vinculada ao juízo será destinado à União, aos Estados e ao Distrito Federal, na forma prevista na legislação.

**Art. 144-H.** O juiz, ao determinar a suspensão ou revogação da medida de constrição de bens, direitos ou valores, apurará o montante das despesas incorridas com a conservação, guarda ou preparação do leilão, que serão ressarcidas àquele que as suportou, desde que devidamente comprovadas.





## SENADO FEDERAL

Gabinete do Senador Alessandro Vieira

**Art. 144-I.** Para fins de aplicação do perdimento de bens previsto no art. 91, caput, inciso II, do Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 (Código Penal), quando se tratar de crime praticado por organização criminosa, grupo paramilitar ou milícia privada, considera-se instrumento do crime qualquer bem que tenha sido utilizado para a prática delitiva, ainda que não tenha sido destinado exclusivamente a esse fim.”

“**Art. 251-A.** O juiz, de ofício ou mediante representação do delegado de polícia ou requerimento do Ministério Público, poderá fixar multa cominatória, com eficácia executiva imediata, em valor suficiente para inibir a mora ou o descumprimento de ordem judicial ou requisição legal, podendo modificá-la ou revogá-la a qualquer tempo.

§ 1º Decorrido o prazo de 15 (quinze) dias da intimação sem o pagamento voluntário, o juiz determinará, em autos apartados, a penhora de ativos financeiros por meio eletrônico e, na sua insuficiência, a constrição de outros bens.

§ 2º As representações ou os integrantes do mesmo grupo econômico no Brasil, de fato ou de direito, respondem solidariamente pela ordem e pela multa, recebendo as intimações em nome da controladora estrangeira, independentemente de carta rogatória.

§ 3º A multa não dispensa o cumprimento da ordem judicial, sem prejuízo das responsabilidades civil, penal e administrativa e de outras medidas coercitivas.

§ 4º Os valores arrecadados a título de multa reverterão ao mesmo fundo destinatário dos bens, direitos e valores objeto de perdimento na ação penal.”

**Art. 2º** A Lei nº 12.850, de 2 de agosto de 2013, passa a vigorar com as seguintes alterações:

“**Art. 2º** .....

Pena – reclusão, de 5 (cinco) a 10 (dez) anos, e multa, sem prejuízo das penas correspondentes às demais infrações penais praticadas

“**Art. 3º** .....

.....

VII – infiltração por policiais em atividades de investigação, na forma prevista no art. 11, ou, excepcionalmente, por colaborador, na forma prevista no art. 4º, § 19;

VIII – cooperação entre órgãos e entidades federais, distritais, estaduais e municipais, inclusive do setor privado, quando couber, na busca





## SENADO FEDERAL

Gabinete do Senador Alessandro Vieira

de provas e informações de interesse da investigação ou da instrução processual;

IX – acesso aos registros de localização e aos dados referentes ao cumprimento de medidas diversas da prisão de investigados pelos crimes previstos nesta Lei.

.....

§ 3º As medidas de que tratam os incisos II e IV do caput deste artigo terão prazo de validade inicial de até 45 (quarenta e cinco) dias, prorrogável por períodos iguais e sucessivos, hipótese em que se aplicam, no que couber, as disposições da Lei nº 9.296, de 24 de julho de 1996.

§ 4º A cooperação policial internacional será coordenada pela Polícia Federal, que exercerá a articulação entre as instituições nacionais e estrangeiras envolvidas, diretamente ou por meio de organismos multilaterais, respeitadas as competências da autoridade central brasileira.” (NR)

**"Art. 4º** .....

.....

§ 18. A celebração do acordo de colaboração premiada pressupõe que o colaborador cesse o envolvimento na conduta ilícita objeto da investigação, sob pena de rescisão, ressalvado o disposto no § 19.

§ 19. O acordo de colaboração poderá prever a infiltração ou a permanência encoberta do colaborador na organização criminosa, hipótese em que se aplicam, no que couber, as disposições desta Lei relativas à infiltração de policiais, considerando-se, para a concessão dos benefícios previstos no caput deste artigo, o risco efetivamente assumido pelo colaborador.” (NR)

**"Art. 11.** O requerimento do Ministério Público ou a representação do delegado de polícia para a infiltração policial conterão a demonstração da necessidade da medida, o alcance das tarefas dos agentes e, quando possível, os nomes ou apelidos das pessoas investigadas e o local da infiltração.

*Parágrafo único.* Os órgãos de registro e cadastro público deverão produzir as identidades fictícias e incluir, em seus bancos de dados, as informações necessárias à sua efetividade, em procedimento sigiloso, mediante determinação judicial.” (NR)

**"Art. 11-A.** Os dados fictícios do infiltrado, incluídos o nome, a data de nascimento, a filiação e as demais informações biográficas, serão fornecidos aos órgãos de registro e cadastro mediante ofício sigiloso da autoridade judicial.

§ 1º Para garantir a proteção e a integridade física dos infiltrados, os documentos das identidades fictícias deverão ser preservados pelo prazo





## SENADO FEDERAL

Gabinete do Senador Alessandro Vieira

mínimo de 4 (quatro) anos, independentemente do encerramento da persecução penal, de modo a permitir a retirada gradual e segura dos infiltrados da organização criminosa.

§ 2º Por decisão judicial fundamentada, as identidades fictícias poderão ser mantidas ativas sob custódia de unidade policial especializada em operações encobertas, para utilização em futuras investigações que demandem infiltração.

§ 3º As disposições deste artigo aplicam-se, no que couber, à constituição de pessoas jurídicas fictícias destinadas a operações de infiltração policial.”

“**Art. 15.** O delegado de polícia e o Ministério Público terão acesso, independentemente de autorização judicial, aos dados cadastrais dos investigados, restritos à qualificação pessoal, à filiação, aos números de telefone e aos endereços, inclusive eletrônicos, mantidos pela Justiça Eleitoral, por empresas telefônicas, por instituições financeiras, por provedores de internet, por administradoras de cartão de crédito e por outras pessoas jurídicas prestadoras de serviço.” (NR)

“**Art. 15-A.** Quando houver perigo iminente à vida ou à integridade física de pessoa, o delegado de polícia ou o Ministério Público poderá requisitar diretamente aos provedores de internet, às operadoras de telefonia, às empresas de tecnologia e às instituições financeiras a obtenção imediata de dados de geolocalização, transações financeiras e registros de conexão dos últimos 7 (sete) dias, independentemente de prévia autorização judicial.

*Parágrafo único.* A autoridade requisitante comunicará a medida ao juiz competente imediatamente para posterior ratificação judicial.”

“**Art. 15-B.** O juiz poderá autorizar, mediante representação do delegado de polícia ou requerimento do Ministério Público, a interceptação telemática de dados financeiros em tempo real, pelo prazo de 5 (cinco) dias, renovável mediante nova decisão fundamentada, com o objetivo de rastrear a geolocalização de dispositivos, transações via Pix e uso de cartões de crédito ou débito.

*Parágrafo único.* Na hipótese do caput, as instituições financeiras, as operadoras de telefonia e os provedores de internet deverão encaminhar relatórios parciais de movimentação e localização à autoridade requisitante em ciclos de 12 (doze) horas.”

“**Art. 17.** As concessionárias de telefonia fixa ou móvel, os provedores de internet, os serviços de hospedagem e as plataformas digitais manterão à disposição das autoridades a que se refere o art. 15, pelo prazo de 5 (cinco) anos, os registros de identificação dos números dos terminais de origem e destino das ligações telefônicas internacionais, interurbanas e locais, e os registros de conexão à internet, o histórico de acessos a serviços digitais, o conteúdo das comunicações e a geolocalização dos dispositivos utilizados pelos investigados.





## SENADO FEDERAL

Gabinete do Senador Alessandro Vieira

§ 1º Para os fins deste artigo, os registros de conexão à internet deverão conter, obrigatoriamente, a identificação do endereço IP e da porta lógica de origem utilizada em cada sessão, a fim de garantir a identificação unívoca do terminal de origem.

§ 2º O Poder Executivo regulamentará medidas para incentivar a adoção preferencial, nas conexões e serviços de rede, de protocolo que permita a melhoria da rastreabilidade individual e a eliminação da necessidade de tradução de endereços de rede.” (NR)

“**Art. 17-A.** Estabelecimentos comerciais, empresas de comércio eletrônico, operadoras de cartão de crédito, plataformas de pagamento digital e *fintechs* deverão disponibilizar, mediante decisão judicial, acesso aos registros de compras e pagamentos efetuados pelos investigados nos últimos 180 (cento e oitenta) dias, exclusivamente para fins de investigação criminal.”

“**Art. 17-B.** O delegado de polícia e o Ministério Público poderão requisitar, mediante procedimento investigativo regularmente instaurado:

I – Relatórios de Inteligência Financeira (RIF) ao Conselho de Controle de Atividades Financeiras (Coaf), que conterão as informações sobre transações suspeitas e dados cadastrais, comunicando-se a diligência ao juiz competente, documentando-se tais relatórios em autos apartados sob sigilo, servindo como elementos informativos para a instrução probatória ou para fundamentar medidas cautelares;

II – o acesso, inclusive por meio de cópia integral ou parcial, às bases de dados administradas por órgãos da administração pública direta e indireta e por concessionárias, permissionárias e autorizadas de serviços públicos, exceto no caso de reserva de jurisdição.

§ 1º A disponibilização das informações de que trata este artigo independe de qualquer instrumento de cooperação e deverá ocorrer em formato digital estruturado e interoperável, permitindo o tratamento automatizado e a importação direta para os sistemas da polícia judiciária e do Ministério Público.

§ 2º Os órgãos requisitantes deverão adotar medidas técnicas e administrativas que garantam a integridade, a rastreabilidade e a auditoria dos acessos em conformidade com a legislação de proteção de dados.

§ 3º O acesso às informações previstas neste artigo limitar-se-á ao estritamente necessário para os fins da investigação, observados os princípios da necessidade, da proporcionalidade e da adequação.

§ 4º É vedada a requisição de informações para fins diversos da investigação, sob pena de nulidade da prova e responsabilização civil, penal e administrativa do agente público responsável.”

“**Art. 17-C.** É vedado às empresas e instituições requisitadas dar ciência ao usuário ou titular da conta, ou divulgar a requisição e as





## SENADO FEDERAL

Gabinete do Senador Alessandro Vieira

providências determinadas nos arts. 15, 15-A, 15-B, 17-A e 17-B, sujeitando-se o infrator às penas previstas no art. 21 desta Lei.”

### “CAPÍTULO II-A

#### DAS MEDIDAS ASSECURATÓRIAS CAUTELARES

**Art. 21-C.** Se existirem indícios suficientes de que o agente tenha praticado crime previsto nesta Lei, o juiz, a requerimento do Ministério Público ou mediante representação do delegado de polícia, ouvido o Ministério Público em até 5 (cinco) dias, poderá decretar, no curso da investigação ou da ação penal, entre outras, as seguintes medidas assecuratórias:

I – sequestro, arresto, bloqueio ou indisponibilidade de bens móveis e imóveis, direitos e valores, inclusive ativos digitais ou virtuais, cotas societárias, fundos de investimento, bens de luxo e participações empresariais, mantidos no país ou no exterior em nome do investigado ou acusado ou de interpostas pessoas;

II – suspensão, limitação ou proibição de atividades econômicas, financeiras, empresariais ou profissionais que possam ser utilizadas para dissimulação, ocultação ou movimentação de bens ou valores ilícitos;

III – bloqueio cautelar de acesso a sistemas financeiros, meios de pagamento, plataformas digitais, domínios e redes de comunicação eletrônica vinculados à organização criminosa ou aos seus integrantes;

IV – proibição de emissão ou uso de instrumentos de crédito ou débito, de transferências eletrônicas, inclusive Pix, e de operações em corretoras de criptoativos, sem autorização judicial expressa;

V – comunicação imediata ao Coaf, ao Banco Central do Brasil, à Comissão de Valores Mobiliários, à Superintendência de Seguros Privados (Susep) e à Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil, para a adoção de medidas de bloqueio e monitoramento dentro de suas esferas de competência;

VI – suspensão temporária de fornecimento de serviços públicos e privados comprovadamente utilizados para a prática de crimes, tais como energia, telecomunicações, transporte e hospedagem digital, pelo prazo necessário à interrupção da atividade ilícita;

VII – afastamento cautelar do cargo, do emprego ou da função, pelo tempo que durar a investigação, sem prejuízo da remuneração, quando a medida se fizer necessária à investigação ou à instrução processual;

VIII – proibição de saída do território nacional e apreensão imediata de passaporte, quando houver risco de evasão;

IX – comunicação às juntas comerciais, aos cartórios de registro de imóveis e aos órgãos de trânsito, para bloqueio de transferência de propriedade de bens;





## SENADO FEDERAL

Gabinete do Senador Alessandro Vieira

X – declaração de inidoneidade cautelar para contratar com o poder público, receber benefícios fiscais, subsídios ou incentivos creditícios, até a apuração final da responsabilidade.

§ 1º Na hipótese de urgência ou de risco de ineficácia da medida, o Ministério Público manifestar-se-á e o juiz decidirá no prazo simultâneo de 24 (vinte e quatro) horas, facultado à parte manifestar-se posteriormente à decisão judicial.

§ 2º As medidas previstas neste artigo não inviabilizam a retenção, a apreensão, o perdimento e a destinação de bens, valores e ativos previstos em regimentos internos e leis específicas aplicadas no âmbito do processo administrativo.

§ 3º Na hipótese prevista no inciso I, os bens apreendidos ou submetidos a medidas assecuratórias permanecerão sob custódia do poder público, observado, no que couber, os procedimentos previstos nos arts. 124-B, 133, 133-A e 144-A a 144-G do Decreto-Lei nº 3.689, de 3 de outubro de 1941 (Código de Processo Penal).

§ 4º O juiz deverá determinar o sigilo das decisões e das ordens de bloqueio até seu efetivo cumprimento, sob pena de responsabilidade funcional.

§ 5º O descumprimento das medidas previstas neste artigo por instituições financeiras, empresas de tecnologia ou agentes públicos implicará responsabilidade civil e administrativa, sem prejuízo da apuração penal.

**Art. 21-D.** No curso da investigação ou instrução processual, se existirem indícios concretos de que uma pessoa jurídica esteja sendo utilizada ou indevidamente beneficiada por organização criminosa, o juiz determinará, mediante requerimento do Ministério Público ou representação do delegado de polícia, sem prejuízo da aplicação das demais medidas previstas nesta Lei, o imediato afastamento dos sócios e a intervenção judicial em sua administração, como medidas assecuratórias de natureza cautelar.

§ 1º A intervenção terá por finalidade interromper a atividade criminosa, preservar empregos e contratos de boa-fé e assegurar a destinação lícita dos bens e valores.

§ 2º A decretação da intervenção judicial acarretará o bloqueio imediato de qualquer operação financeira, societária ou de gestão de fundos ou ativos financeiros, até a efetiva nomeação do interventor.

§ 3º A intervenção judicial deverá ser imediatamente comunicada ao Banco Central do Brasil e à Comissão de Valores Mobiliários, para que façam cumprir a determinação nas instituições submetidas à sua regulação.

§ 4º O juiz nomeará interventor judicial com comprovada idoneidade, qualificação técnica e experiência em gestão ou compliance, que assumirá a





## SENADO FEDERAL

Gabinete do Senador Alessandro Vieira

administração da empresa pelo prazo de 6 (seis) meses, prorrogável por períodos iguais e sucessivos, caso subsistam as razões que a determinaram.

§ 5º Durante a intervenção, o interventor poderá:

I – suspender contratos e operações suspeitas;

II – rescindir vínculos com pessoas investigadas;

III – realizar auditorias financeiras e contábeis;

IV – identificar, segregar e promover as medidas judiciais cabíveis para o perdimento de bens, direitos ou valores de origem ilícita;

V – solicitar ao juízo que seja impedida ou autorizada a saída, entrada ou permanência, conforme o caso, de seus dirigentes, representantes ou associados no território nacional;

VI – propor plano de saneamento ou liquidação judicial;

VII – destinar recursos líquidos à conta judicial vinculada, sob fiscalização do juízo.

§ 6º Decretada a intervenção, os contratos firmados com entidades públicas poderão ser cautelarmente suspensos, mediante decisão judicial ou administrativa fundamentada que demonstre o interesse público da medida, sem prejuízo da aplicação de penalidades.

§ 7º A decisão de suspensão dos contratos poderá ser estendida a pessoas jurídicas controladas por terceiros, desde que comprovada sua utilização para a prática de infrações penais.

§ 8º O juiz notificará o tribunal de contas competente para realizar auditoria sobre os processos de licitação que antecederam os contratos celebrados entre a pessoa jurídica de direito privado e entidades públicas, bem como sobre a execução contratual.

§ 9º A decretação da intervenção acarretará a inscrição da pessoa jurídica no Cadastro Nacional de Empresas Inidôneas e Suspensas (Ceis).

§ 10. O interventor deverá prestar contas trimestrais ao juízo e ao Ministério Público sobre a situação financeira e operacional da pessoa jurídica, respondendo civil, penal e administrativamente por atos ilícitos e sujeitando-se à perda da remuneração e às penalidades previstas em lei.

§ 11. Nos casos em que a pessoa jurídica detiver valor econômico lícito ou possa ser saneada, o juiz poderá autorizar, a requerimento do interventor judicial, a venda antecipada das cotas, ações ou demais ativos, observado o procedimento previsto no art. 144-A do Decreto-Lei nº 3.689, de 3 de outubro de 1941 (Código de Processo Penal).

§ 12. A pessoa jurídica fica cautelarmente impedida de celebrar contratos, participar de licitações com a administração pública ou receber incentivos fiscais e créditos de instituições oficiais, enquanto durar a intervenção judicial por indícios de ligação com organização criminosa.





## SENADO FEDERAL

Gabinete do Senador Alessandro Vieira

§ 13. Concluída a intervenção, o juiz decidirá, com base em relatório circunstanciado do interventor e manifestação do Ministério Público, por uma das seguintes medidas:

I – restituição da empresa aos sócios de boa-fé, caso comprovada a inexistência de dolo ou participação na atividade criminosa;

II – liquidação judicial da pessoa jurídica, com alienação de seus bens e ativos, quando comprovada a participação dolosa ou culposa grave;

III – decretação de perdimento total dos bens, direitos e valores quando comprovado que o patrimônio da empresa é essencialmente oriundo da atividade ilícita.

§ 14. Na hipótese dos incisos II e III do § 13, o valor oriundo da alienação observará a destinação prevista no § 5º do art. 91-A do Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 (Código Penal).”

### “CAPÍTULO II-B

#### DAS MEDIDAS DEFINITIVAS

**Art. 21-E.** Após o trânsito em julgado da sentença condenatória por crime previsto nesta Lei, se não houver ocorrido o perdimento extraordinário dos bens, valores ou ativos, o juiz, de ofício ou a requerimento do Ministério Público, determinará as medidas patrimoniais e restritivas destinadas à desarticulação financeira definitiva do grupo criminoso, incluindo:

I – a conversão automática das medidas cautelares de bloqueio, sequestro ou arresto em perda definitiva de bens, direitos e valores, ainda que em nome de terceiros, quando comprovada sua origem ou destinação ilícita;

II – o confisco ampliado de bens incompatíveis com a renda declarada do condenado nos 5 (cinco) anos anteriores ao fato criminoso, salvo prova cabal de origem lícita;

III – a dissolução compulsória da pessoa jurídica, com baixa em todos os registros públicos, e a responsabilidade solidária dos administradores e sócios que concorreram, direta ou indiretamente, para a prática dos crimes;

IV – a liquidação judicial definitiva dos bens, direitos e participações societárias, sob supervisão de administrador nomeado pelo juízo, com destinação dos recursos nos termos do § 5º do art. 91-A do Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 (Código Penal);

V – a afetação imediata dos bens móveis e imóveis apreendidos ao uso de órgãos de segurança pública, de persecução penal, de execução penal e de combate à lavagem de dinheiro, até sua alienação definitiva;

VI – a proibição definitiva de contratar com o poder público, participar de licitações, receber benefícios fiscais ou creditícios e integrar órgãos de





## SENADO FEDERAL

Gabinete do Senador Alessandro Vieira

administração ou controle de empresas públicas ou de sociedades de economia mista, ainda que por intermédio de pessoa jurídica da qual seja sócio, pelo prazo mínimo de 12 (doze) a 15 (quinze) anos, contado do trânsito em julgado;

VII – o cancelamento de autorizações, registros ou licenças emitidos por órgãos públicos ou entidades reguladoras;

VIII – a responsabilidade solidária e sucessória dos sócios, administradores, herdeiros e interpostas pessoas que se tenham beneficiado, direta ou indiretamente, dos bens e valores de origem ilícita, até o limite do proveito obtido;

IX – a comunicação automática e obrigatória ao Coaf, ao Banco Central do Brasil, à Comissão de Valores Mobiliários, à Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil e às juntas comerciais para bloqueio de novos registros empresariais, alterações societárias e movimentações patrimoniais em nome do condenado;

X – a comunicação automática e obrigatória aos cartórios de imóveis para o registro da propriedade em favor do ente federativo beneficiado;

XI – a publicação resumida das sentenças condenatórias e das decisões de perdimento em cadastro público eletrônico nacional, de acesso livre, para fins de prevenção e controle social, mantido pelo Ministério da Justiça e Segurança Pública.

§ 1º Os bens e valores perdidos poderão ser utilizados provisoriamente pelos órgãos de segurança pública para reaparelhamento policial, capacitação e operações especiais, mediante autorização do juiz da execução.

§ 2º Compete à União ou ao Estado-membro, conforme o caso, diretamente ou por meio de seus órgãos e entidades, a alienação de bens, direitos e valores declarados perdidos, nos termos do art. 133 do Decreto-Lei nº 3.689, de 3 de outubro de 1941 (Código de Processo Penal).

§ 3º As medidas deste artigo têm natureza de execução penal patrimonial e não dependem de nova ação civil, aplicando-se subsidiariamente o procedimento de liquidação judicial previsto na Lei nº 11.101, de 9 de fevereiro de 2005 (Lei de Recuperação e Falências).”

### "CAPÍTULO II-C

#### DAS FORÇAS INTEGRADAS DE COMBATE AO CRIME ORGANIZADO

**Art. 21-F.** Os órgãos responsáveis pela investigação, persecução penal e inteligência em segurança pública, observados os âmbitos de suas competências e atribuições constitucionais, poderão atuar de forma conjunta e coordenada em Forças Integradas de Combate ao Crime Organizado





## SENADO FEDERAL

Gabinete do Senador Alessandro Vieira

(FICCOs), constituídas para o planejamento e a execução de ações estratégicas de enfrentamento a organizações criminosas.

§ 1º A criação da Força Integrada será formalizada por acordo de cooperação técnica, que definirá objetivos, obrigações comuns e específicas, áreas de atuação, prazos, critérios de sigilo e intercâmbio de informações, modo de aferição de resultados, informações sobre recursos orçamentários, financeiros, patrimoniais e humanos e hipóteses de alteração e extinção.

§ 2º Integrará o acordo de cooperação técnica plano de trabalho que conterà, entre outros, detalhamento de:

I – órgãos partícipes e respectivos representantes institucionais incumbidos de coordenar a execução do acordo;

II – diagnóstico, justificativa, abrangência e resultados esperados;

III – objetivos gerais e específicos;

IV – coordenação administrativa pela Polícia Federal, sem hierarquia direta entre os órgãos participantes;

V – previsão de indicação de servidores efetivos dos órgãos partícipes responsáveis por tomarem decisões colegiadas quando da execução de ações investigativas, operacionais e de inteligência em segurança pública;

VI – quantitativo de servidores efetivos que comporão a Força Integrada com funções definidas de modo a viabilizar a atuação dinâmica e contínua;

VII – responsabilidades quanto à disponibilização de recursos materiais;

VIII – treinamento dos integrantes;

IX – solução de controvérsias e casos omissos.

§ 3º O efetivo designado permanecerá sob autoridade e controle de seus órgãos de origem para fins administrativos e disciplinares.

§ 4º A Força Integrada poderá contar com a participação dos seguintes órgãos, entre outros:

I – órgãos previstos no art. 144 da Constituição Federal;

II – Ministério Público Federal e Ministérios Públicos Estaduais e Distrital, inclusive por meio de seus Grupos de Atuação Especial de Combate ao Crime Organizado (Gaecos) ou equivalentes, com atribuições investigativas, persecutórias e de fiscalização, preservada sua independência funcional;

III – Conselho de Controle de Atividades Financeiras (Coaf);

IV – Agência Brasileira de Inteligência (Abin);

V – Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil;





## SENADO FEDERAL

Gabinete do Senador Alessandro Vieira

VI – Banco Central do Brasil.

§ 5º A atuação integrada compreenderá o compartilhamento seguro de dados e inteligência em segurança pública, limitado ao mínimo necessário e observados os princípios da finalidade, da necessidade, da proporcionalidade e do devido processo legal, bem como a realização de operações conjuntas e o apoio técnico e logístico mútuo entre os órgãos participantes.

§ 6º O planejamento e a execução das operações conjuntas observarão regime de sigilo compatível com o interesse público e com a preservação da eficácia das ações, limitando o acesso às informações às pessoas estritamente necessárias à sua execução.

§ 7º As medidas judiciais necessárias às operações conjuntas deverão ser requeridas e decididas sob sigilo, com tramitação célere e comunicação restrita aos agentes indispensáveis à execução, observadas as demais formalidades legais.

§ 8º O disposto neste artigo não exclui a possibilidade de outras formas de forças integradas ou de cooperação institucional destinadas ao combate ao crime organizado, aplicando-se a elas, no que couber, as regras previstas neste artigo, e sendo a coordenação administrativa definida no respectivo acordo de cooperação técnica.”

**Art. 3º** A Lei nº 9.613, de 3 de março de 1998, passa a vigorar com as seguintes alterações:

“**Art. 1º** .....

.....  
Pena: reclusão, de 5 (cinco) a 15 (quinze) anos, e multa.  
.....

§ 5º-A. A pena será de reclusão, de 10 (dez) a 30 (trinta) anos, se o crime for praticado por integrante de facção criminosa ou milícia privada, ou em seu benefício.

§ 6º Para a apuração do crime de que trata este artigo, sem prejuízo de outras medidas investigatórias, admite-se a utilização da ação controlada e da infiltração de agentes, não excluindo o crime eventual participação, em qualquer fase da atividade criminal de lavagem, de agente policial infiltrado, quando presentes elementos probatórios razoáveis de conduta criminal preexistente.” (NR)

“**Art. 4º-C.** Poderá ser determinada medida cautelar emergencial de bloqueio provisório de ativos financeiros, destinada à preservação e recuperação de valores vinculados a ilícitos penais, quando houver:





## SENADO FEDERAL

Gabinete do Senador Alessandro Vieira

- I – fundados indícios de ocorrência de crimes previstos nesta Lei; e
- II – risco concreto de perecimento do objeto, caso se aguarde decisão judicial.

§ 1º Poderão determinar o bloqueio emergencial:

- I – os membros do Ministério Público, no âmbito de suas atribuições constitucionais e legais;
- II – o delegado de polícia, no exercício de funções de polícia judiciária descritas na Lei nº 12.830, de 2 de agosto de 2013, comunicado o Ministério Público.

§ 2º O bloqueio deverá se limitar exclusivamente ao montante diretamente vinculado à operação suspeita e terá duração máxima de 5 (cinco) dias corridos, contados da efetivação da medida.

§ 3º Imediatamente após determinar o bloqueio, o Ministério Público ou o delegado de polícia farão a comunicação ao juízo competente, sendo-lhes facultado requerer a conversão do bloqueio emergencial em medida cautelar assecuratória de bens.

§ 4º Decorrido o prazo de 5 (cinco) dias sem o pedido do Ministério Público ou do delegado de polícia, o bloqueio cessará automaticamente, independentemente de nova ordem.

§ 5º Recebida a comunicação, o juiz, ouvido o Ministério Público em 24 (vinte e quatro) horas, na hipótese do inciso II do § 1º deste artigo, decidirá sobre:

- I – a manutenção do bloqueio até o final da investigação;
- II – a revogação do bloqueio;
- III – a substituição do bloqueio por medida menos gravosa.

§ 6º A instituição financeira destinatária da ordem emergencial deverá cumprir imediatamente o bloqueio no limite do valor indicado, garantindo:

- I – a integridade e rastreabilidade dos valores;
- II – a segregação dos ativos bloqueados;
- III – a comunicação da efetivação da medida ao órgão que determinou o bloqueio e ao juízo competente.

§ 7º A adoção indevida, abusiva ou desproporcional do bloqueio provisório sujeitará o agente público às responsabilidades civil, penal e administrativa aplicáveis.

§ 8º O disposto neste artigo não afasta outras medidas cautelares patrimoniais previstas no Decreto-Lei nº 3.689, de 3 de outubro de 1941 (Código de Processo Penal), nesta Lei e na legislação tributária.”





## SENADO FEDERAL

Gabinete do Senador Alessandro Vieira

"Art. 9º .....

*Parágrafo único.* .....

XIV – as pessoas físicas ou jurídicas que prestem, mesmo que eventualmente, serviços de assessoria, consultoria, contadoria, auditoria, aconselhamento ou assistência, de qualquer natureza, inclusive serviços de advocacia ou de consultoria jurídica, respeitadas as normas infralegais editadas pelos respectivos órgãos de regulação profissional legalmente instituídos e de âmbito nacional, em operações:

....." (NR)

"Art. 11. ....

I – dispensarão especial atenção às operações que, nos termos de instruções emanadas das autoridades competentes, possam constituir-se em sérios indícios dos crimes previstos nesta Lei, ou com eles relacionar-se, notadamente quando se tratar de operações relacionadas a organizações criminosas;

....." (NR)

**Art. 4º** A Lei nº 9.296, de 24 de julho de 1996, passa a vigorar com as seguintes alterações:

"Art. 8º-A. ....

§ 4º A captação ambiental feita por um dos interlocutores sem o prévio conhecimento da autoridade policial ou do Ministério Público poderá ser utilizada como prova de infração criminal quando demonstrada a integridade da gravação.

....." (NR)

"Art. 8º-B. Para investigação ou instrução criminal, poderá ser autorizada pelo juiz, a requerimento do Ministério Público ou por representação do delegado de polícia, a interceptação de comunicações e dados mediante ferramentas de intrusão e monitoramento remoto de terminais de comunicações pessoais, desde que:

I – existam indícios razoáveis de envolvimento do investigado ou acusado em organização criminosa, grupo paramilitar ou milícia privada;

II – outros meios investigativos se revelem ineficazes ou inadequados; e





## SENADO FEDERAL

Gabinete do Senador Alessandro Vieira

III – haja decisão judicial fundamentada que especifique o alvo, o tipo de dispositivo eletrônico a ser acessado e o prazo de duração da medida.

§ 1º Consideram-se ferramentas de intrusão e monitoramento remoto equipamentos e programas de informática que permitem, a partir de vulnerabilidades da infraestrutura de redes de telecomunicações ou dos terminais de comunicações pessoais, o acesso parcial ou total a informações compartilhadas ou armazenadas nesses terminais, bem como aos dados de conexão e de geolocalização dos aparelhos.

§ 2º Terminais de comunicações pessoais são equipamentos, móveis ou fixos, utilizados para comunicação interpessoal e acesso à internet e suas aplicações, como *smartphones*, *notebooks*, *desktops* e *tablets*.

§ 3º O disposto no caput também será aplicado aos equipamentos e programas de informática que possibilitam a extração em massa de dados dos terminais de comunicações pessoais a partir de seu controle físico.

§ 4º O juiz, no prazo máximo de 24 (vinte e quatro) horas, decidirá sobre o requerimento apresentado.

§ 5º A autorização judicial limitar-se-á ao estritamente necessário para os fins da investigação, podendo abranger funcionalidades específicas de captura de áudio, vídeo, localização, tela ou teclado, observados os princípios da necessidade, da proporcionalidade e da adequação.

§ 6º O prazo de execução da medida não poderá exceder 15 (quinze) dias, renovável por igual período mediante nova decisão devidamente fundamentada.

§ 7º É vedado o uso da ferramenta de intrusão e monitoramento remoto para fins diversos da investigação judicialmente autorizada, sob pena de nulidade da prova e responsabilização civil, penal e administrativa do agente público responsável.

§ 8º As informações obtidas por meio de ferramentas de intrusão e monitoramento remoto deverão ser preservadas sob sigilo absoluto, com registro de cadeia de custódia digital e auditoria de acessos (logs).

§ 9º Exceto na hipótese de encontro fortuito de prova, os dados que não guardarem relação com o objeto da investigação, especialmente os referentes a terceiros não envolvidos ou a comunicações com advogados protegidas por sigilo profissional, deverão ser inutilizados imediatamente, mediante termo circunstanciado lavrado pela autoridade responsável.

§ 10. O uso de ferramentas de intrusão e monitoramento remoto será objeto de auditoria periódica independente, conduzida por comissão composta por representantes do Conselho Nacional do Ministério Público e do Conselho Nacional de Justiça, com a finalidade de assegurar transparência, rastreabilidade e integridade das informações coletadas.”

“**Art. 8º-C.** Para investigação ou instrução criminal, poderá ser autorizada pelo juiz, a requerimento do Ministério Público ou por





## SENADO FEDERAL

Gabinete do Senador Alessandro Vieira

representação do delegado de polícia, a interceptação de comunicações e dados mediante espelhamento de aplicativos de mensagens instantâneas, com infiltração digital de agente público, desde que:

I – existam indícios razoáveis de envolvimento do investigado ou acusado em organização criminosa, grupo paramilitar a ou milícia privada;

II – outros meios investigativos se revelem ineficazes ou inadequados; e

III – haja decisão judicial fundamentada que especifique o alvo, o tipo de aplicativo a ser acessado, o prazo de duração da medida e a modalidade de espelhamento autorizada.

§ 1º O juiz, no prazo máximo de 24 (vinte e quatro) horas, decidirá sobre o requerimento apresentado.

§ 2º A autorização judicial limitar-se-á ao estritamente necessário para os fins da investigação, observados os princípios da necessidade, da proporcionalidade e da adequação.

§ 3º O prazo de execução da medida não poderá exceder 15 (quinze) dias, renovável por igual período mediante nova decisão devidamente fundamentada.

§ 4º É vedado o uso do espelhamento de aplicativo de mensagens instantâneas para fins diversos da investigação judicialmente autorizada, sob pena de nulidade da prova e responsabilização civil, penal e administrativa do agente público responsável.

§ 5º O espelhamento poderá ser realizado em modalidade:

I – passiva: acompanhamento e coleta de mensagens sem intervenção do agente infiltrado nas comunicações;

II – ativa: permitindo ao agente infiltrado interagir e participar das conversas, desde que expressamente autorizado pelo juiz competente, com indicação precisa dos limites de sua atuação.

§ 6º É vedado ao agente infiltrado:

I – inserir, editar, alterar, falsificar ou manipular mensagens, arquivos de mídia ou metadados das comunicações;

II – incitar ou induzir o investigado à prática de crimes que não teria cometido espontaneamente.

§ 7º As informações obtidas por meio do espelhamento deverão ser preservadas sob sigilo absoluto, com registro de cadeia de custódia digital e auditoria de acessos por meio de logs invioláveis e certificados.

§ 8º Os dados capturados devem receber assinatura criptográfica, *hash* de autenticação ou armazenamento em mídia segura.

§ 9º O software utilizado para espelhamento deverá:





## SENADO FEDERAL

Gabinete do Senador Alessandro Vieira

I – ser certificado por organismo técnico independente reconhecido internacionalmente;

II – ter código-fonte disponível para auditoria independente ou submeter-se a avaliação técnica de conformidade;

III – utilizar criptografia robusta para captura, armazenamento e transmissão de dados;

IV – permitir auditoria técnica independente em tempo real.

§ 10. Exceto na hipótese de encontro fortuito de prova, os dados que não guardarem relação com o objeto da investigação, especialmente aqueles referentes a terceiros não envolvidos ou a comunicações com advogados protegidas por sigilo profissional, deverão ser inutilizados imediatamente, mediante termo circunstanciado lavrado pela autoridade responsável e auditado por comissão independente.

§ 11. O uso de espelhamento será objeto de auditoria periódica independente, conduzida por comissão composta por representantes do Conselho Nacional do Ministério Público e do Conselho Nacional de Justiça, com a finalidade de assegurar transparência, rastreabilidade e integridade das informações coletadas.”

**Art. 5º** A Lei nº 10.826, de 22 de dezembro de 2003, passa a vigorar com as seguintes alterações:

“**Art. 17.** .....

.....

§ 3º Se a atividade irregular ou clandestina consistir na fabricação de arma de fogo automática ou arma longa semiautomática de uso restrito de elevado potencial ofensivo, a pena é de reclusão, de 8 (oito) a 16 (dezesesseis) anos, e multa.” (NR)

“**Art. 17-A.** Possuir, adquirir ou guardar, sem autorização legal, esquemas, gabaritos, projetos, arquivos digitais, manuais ou quaisquer materiais contendo instruções voltadas a fabricação, montagem ou adaptação clandestina de arma de fogo, acessório ou munição:

Pena – reclusão, de 4 (quatro) a 8 (oito) anos, e multa. Parágrafo único. Se o agente disponibilizar publicamente o conteúdo previsto no caput, a pena é aumentada da metade; se o fizer com fins econômicos, é aplicada em dobro.”

“**Art. 19.** .....

Parágrafo único. Nos crimes previstos nos arts. 16, 17 e 18 desta Lei, as penas são aplicadas em dobro se a arma de fogo for automática ou arma longa de funcionamento semiautomático equiparável a fuzil, metralhadora,





## SENADO FEDERAL

Gabinete do Senador Alessandro Vieira

submetralhadora, carabina ou espingarda de funcionamento semiautomático, incluindo pistola adaptada para disparar em modo automático.” (NR)

**Art. 6º** A Lei nº 7.960, de 21 de dezembro de 1989, passa a vigorar com as seguintes alterações:

“**Art. 1º** .....

.....

III – .....

.....

q) organização criminosa, prevista na Lei nº 12.850, de 2 de agosto de 2013.” (NR)

**Art. 7º** O art. 4º da Lei nº 7.492, de 16 de junho de 1986, passa a vigorar com a seguinte redação:

“**Art. 4º** .....

.....

§ 1º .....

.....

§ 2º A pena será aumentada de 1/3 (um terço) a 2/3 (dois terços) se os crimes definidos nesta Lei forem cometidos de forma reiterada, por intermédio de organização criminosa ou por meio da utilização de ativo virtual.

§ 3º O disposto neste artigo também se aplica ao gestor de:

I – instituição de pagamento;

II – arranjo de pagamento; e

III – fundos de investimento e de outros instrumentos de captação e aplicação de recursos.” (NR)

**Art. 8º** A Lei nº 13.756, de 12 de dezembro de 2018, passa a vigorar com as seguintes alterações:

“**Art. 2º** .....

.....

II – de enfrentamento do crime organizado, inclusive por meio do fortalecimento da atuação integrada dos órgãos de segurança pública, de





## SENADO FEDERAL

Gabinete do Senador Alessandro Vieira

perícia, de fiscalização e de persecução penal, nos termos dos incisos XIII a XV do art. 5º, custeadas pelos recursos provenientes da fonte prevista na alínea “d” do inciso II do art. 3º;

III – de expansão, modernização e qualificação do sistema prisional, inclusive quanto à segregação de lideranças de organizações criminosas, nos termos dos incisos XIII a XV do art. 5º, custeadas pelos recursos provenientes da fonte prevista na alínea “d” do inciso II do art. 3º.

....." (NR)

“Art. 3º .....

.....

II – .....

a) da exploração de loterias, nos termos da legislação;

.....

c) da decretação do perdimento dos bens móveis e imóveis, quando apreendidos ou sequestrados em decorrência das atividades criminosas perpetradas por milicianos, estendida aos sucessores e contra eles executada, até o limite do valor do patrimônio transferido; e

d) do produto da arrecadação da contribuição de intervenção no domínio econômico incidente sobre a exploração de apostas de quota fixa (Cide-Bets), na forma dos arts. 30-A a 30-H desta Lei, que se destinará exclusivamente a custear projetos, atividades e ações previstos nos incisos XIII a XV do art. 5º;

.....

VI – o produto da alienação de bens, valores e direitos declarados perdidos em favor da União, observado o disposto em regulamento, incluídos os numerários e demais ativos financeiros bloqueados e declarados perdidos na forma do art. 21-A da Lei nº 14.790, de 29 de dezembro de 2023;

....." (NR)

“Art. 5º .....

.....

§ 1º Entre 10% (dez por cento) e 15% (quinze por cento) dos recursos do FNSP, excetuados os recursos provenientes da fonte prevista na alínea “d” do inciso II do art. 3º, devem ser destinados à aplicação em programas:

.....





## SENADO FEDERAL

Gabinete do Senador Alessandro Vieira

§ 5º O plano anual de aplicação dos recursos do FNSP, dos recursos anuais, provenientes da fonte prevista na alínea “d” do inciso II do art. 3º, assegurará exclusividade às ações de combate ao crime organizado e de expansão e qualificação do sistema prisional, constantes dos incisos XIII a XV do caput deste artigo, observado, no mínimo:

I – a redução de déficits de vagas em estabelecimentos penais, com prioridade para o Distrito Federal e os Estados que apresentem maior déficit relativo e custos por vaga mais eficientes;

II – o fortalecimento da capacidade de isolamento de lideranças de organizações criminosas;

III – o apoio a operações integradas de caráter interestadual e interinstitucional.

§ 6º Os recursos do FNSP provenientes da fonte prevista na alínea “d” do inciso II do art. 3º destinar-se-ão a custear exclusivamente as ações previstas nos incisos XIII a XV do caput deste artigo.

§ 7º Os recursos do FNSP provenientes da fonte prevista na alínea “d” do inciso II do art. 3º destinar-se-ão a despesas de capital e a outras despesas correntes, vedado o pagamento de despesas com pessoal ativo e inativo e encargos sociais, ressalvadas, exclusivamente:

I – as despesas com diárias, passagens, ajudas de custo, bolsas de estudo e capacitação;

II – as gratificações, adicionais, indenizações e outras parcelas de caráter transitório vinculadas à participação em operações ou em forças integradas de combate ao crime organizado financiadas com recursos do Fundo, vedada a incorporação permanente aos vencimentos ou proventos e a geração de efeitos remuneratórios futuros;

III – as despesas com contratação temporária de pessoal para apoio às ações financiadas com recursos do Fundo, nos termos do inciso IX do caput do art. 37 da Constituição Federal, quando demonstrada a impossibilidade de atendimento com servidores efetivos.

§ 8º Pelo menos 60% (sessenta por cento) dos recursos anuais provenientes da fonte prevista na alínea “c” do inciso II do art. 3º serão destinados à execução descentralizada em ações realizadas pelos Estados e pelo Distrito Federal, por intermédio dos meios de transferência previstos nesta Lei ou de instrumentos de cooperação com a União, observado, em qualquer hipótese, o disposto nos §§ 5º, 6º e 7º deste artigo e, preferencialmente, em projetos e operações conjuntas com a União.

§ 9º Nas hipóteses de transferência fundo a fundo dos recursos de que trata o § 8º, os valores deverão ser mantidos, no âmbito dos fundos de segurança pública ou congêneres dos Estados e do Distrito Federal, em subconta específica, vinculada às ações de combate ao crime organizado e de expansão e qualificação do sistema prisional de que tratam os incisos XIII





## SENADO FEDERAL

Gabinete do Senador Alessandro Vieira

a XV do caput deste artigo, vedada sua utilização em outras finalidades ou a transposição para outras ações.

§ 10. Nas aplicações referidas no inciso XIII do caput deste artigo, o Conselho Gestor observará, entre outros, os seguintes critérios:

I – relação entre população prisional, capacidade instalada e déficit de vagas em cada unidade da Federação;

II – custo total do empreendimento e custo por vaga prisional, com prioridade para projetos que apresentem menor custo por vaga em relação a parâmetros de referência regional e nacional definidos em ato do Poder Executivo;

III – presença e grau de atuação de organizações criminosas na região beneficiária;

IV – localização em áreas de fronteira, na Amazônia Legal ou em regiões de elevado custo logístico, hipóteses em que poderão ser admitidos custos por vaga superiores aos parâmetros de referência, mediante justificativa técnica.

§ 11. O Conselho Gestor poderá estabelecer metas e indicadores para acompanhamento específico das ações de que tratam os incisos XIII a XV do caput deste artigo, garantindo transparência na aferição de resultados.”  
(NR)

“Art. 6º .....

.....

§ 4º Não se aplicam as regras de transferências previstas no art. 7º às receitas provenientes da fonte prevista na alínea “c” do inciso II do art. 3º, ressalvadas as transferências fundo a fundo efetuadas na forma do § 8º-A do art. 5º desta Lei, para as quais vale o previsto nos §§ 5º, 6º, 7º e 8º-A do art. 5º.” (NR)

“Art. 30. Com exceção do produto da arrecadação prevista na alínea “d” do inciso II do art. 3º, o produto da arrecadação da loteria de apostas de quota fixa em meio físico ou virtual, salvo disposição em lei específica, será destinado:

.....” (NR)

**Art. 9º** A Lei nº 13.756, de 12 de dezembro de 2018, passa a vigorar acrescida dos seguintes dispositivos:

“Art. 3º .....

.....

II – .....





## SENADO FEDERAL

Gabinete do Senador Alessandro Vieira

.....

d) do produto da arrecadação da contribuição de intervenção no domínio econômico incidente sobre a exploração de apostas de quota fixa (Cide-Bets), na forma dos arts. 30-A a 30-H desta Lei, que se destinará exclusivamente a custear projetos, atividades e ações previstos nos incisos XIII a XV do art. 5º;

.....”

**“Art. 5º** .....

.....

§ 4º-A § 5º O plano anual de aplicação dos recursos do FNSP, dos recursos anuais, provenientes da fonte prevista na alínea “d” do inciso II do art. 3º, assegurará exclusividade às ações de combate ao crime organizado e de expansão e qualificação do sistema prisional, constantes dos incisos XIII a XV do caput deste artigo, observado, no mínimo:

I – a redução de déficits de vagas em estabelecimentos penais, com prioridade para o Distrito Federal e os Estados que apresentem maior déficit relativo e custos por vaga mais eficientes;

II – o fortalecimento da capacidade de isolamento de lideranças de organizações criminosas;

III – o apoio a operações integradas de caráter interestadual e interinstitucional.

§ 4º-B Os recursos do FNSP provenientes da fonte prevista na alínea “d” do inciso II do art. 3º destinar-se-ão a custear exclusivamente as ações previstas nos incisos XIII a XV do caput deste artigo.

§ 4º-C Os recursos do FNSP provenientes da fonte prevista na alínea “d” do inciso II do art. 3º destinar-se-ão a despesas de capital e a outras despesas correntes, vedado o pagamento de despesas com pessoal ativo e inativo e encargos sociais, ressalvadas, exclusivamente:

I – as despesas com diárias, passagens, ajudas de custo, bolsas de estudo e capacitação;

II – as gratificações, adicionais, indenizações e outras parcelas de caráter transitório vinculadas à participação em operações ou em forças integradas de combate ao crime organizado financiadas com recursos do Fundo, vedada a incorporação permanente aos vencimentos ou proventos e a geração de efeitos remuneratórios futuros;

III – as despesas com contratação temporária de pessoal para apoio às ações financiadas com recursos do Fundo, nos termos do inciso IX do caput do art. 37 da Constituição Federal, quando demonstrada a impossibilidade de atendimento com servidores efetivos.





## SENADO FEDERAL

Gabinete do Senador Alessandro Vieira

.....”

“**Art. 6º** .....

.....

§ 4º Não se aplicam as regras de transferências previstas no art. 7º às receitas provenientes da fonte prevista na alínea “c” do inciso II do art. 3º, ressalvadas as transferências fundo a fundo efetuadas na forma do § 6º do art. 5º desta Lei, para as quais vale o previsto nos §§ 4º-A, 4º-B, 4º-C do art. 5º.” (NR)

“**Art. 30.** Com exceção do produto da arrecadação prevista na alínea “d” do inciso II do art. 3º, o produto da arrecadação da loteria de apostas de quota fixa em meio físico ou virtual, salvo disposição em lei específica, será destinado:

.....” (NR)

“**Art. 30-A.** É instituída a contribuição de intervenção no domínio econômico incidente sobre as transferências de recursos realizadas por pessoas físicas a plataformas de apostas de quota fixa de que trata esta Lei, denominada Cide-Bets, com a finalidade de financiar ações de prevenção e repressão ao crime organizado e de fortalecimento da segurança pública e do sistema prisional.

§ 1º Para os efeitos da incidência da Cide-Bets, aplicam-se as definições constantes da Lei nº 14.790, de 29 de dezembro de 2023.

§ 2º A Cide-Bets incidirá exclusivamente sobre as transferências de recursos realizadas por pessoas físicas a operadores de apostas, por meio de instituições financeiras ou instituições de pagamento.

§ 3º O produto da arrecadação da Cide-Bets, deduzidos os encargos de arrecadação, será integralmente repassado ao FNSP, para garantir recursos para apoiar projetos, atividades e ações previstas nos incisos II e III do art. 2º desta Lei, não se sujeitando a limitação de empenho e movimentação financeira nem a mecanismos de desvinculação de receitas da União previstos na legislação em vigor.”

“**Art. 30-B.** O fato gerador da Cide-Bets é a transferência de recursos, em moeda nacional ou estrangeira, realizada por pessoa física, residente ou domiciliada no País, a plataformas de apostas de quota fixa, operadas por entidades nacionais ou estrangeiras.”

“**Art. 30-C.** A base de cálculo da Cide-Bets é o valor da transferência de recursos realizada por pessoas físicas a operadores de apostas.





## SENADO FEDERAL

Gabinete do Senador Alessandro Vieira

§ 1º Integra a base de cálculo da Cide-Bets o montante da própria contribuição, constituindo o respectivo destaque mera indicação para fins de controle.

§ 2º A contribuição será recolhida mediante retenção na fonte, no momento da transferência dos valores, pelas instituições responsáveis pela movimentação financeira, conforme definido em regulamento.”

“**Art. 30-D.** A alíquota da Cide-Bets é de 15% (quinze por cento).”

“**Art. 30-E.** A Cide-Bets terá caráter provisório e vigorará até a efetiva instituição e cobrança do Imposto Seletivo previsto no art. 153, inciso VIII, da Constituição Federal.”

“**Art. 30-F.** A arrecadação e a fiscalização da Cide-Bets competem à Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil.”

“**Art. 30-G.** Aplicam-se à Cide-Bets, no que couber, as normas relativas ao processo administrativo fiscal previstas no Decreto nº 70.235, de 6 de março de 1972.”

“**Art. 30-H.** Respondem solidariamente com os contribuintes pelos tributos incidentes sobre a exploração de apostas de quota fixa e sobre o recebimento de prêmios líquidos delas decorrentes:

I – as instituições financeiras e de pagamento e os instituidores de pagamento que permitirem transações, ou a elas derem curso, conforme regras e prazos definidos em regulamento, que tenham por finalidade a realização de apostas de quota fixa com pessoas jurídicas que não tenham recebido a autorização para exploração de apostas de quota fixa nos termos da legislação federal; e

II – as pessoas físicas ou jurídicas que divulgarem publicidade ou propaganda comercial de operadores de loteria de apostas de quota fixa não autorizados nos termos da legislação federal.

*Parágrafo único.* A Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil regulamentará o disposto neste artigo.”

**Art. 10.** A Lei nº 14.790, de 29 de dezembro de 2023, passa a vigorar com as seguintes alterações:

“**Art. 7º** .....

.....

§ 1º .....

.....

X – requisitos mínimos para comprovação de idoneidade.

.....” (NR)





## SENADO FEDERAL

Gabinete do Senador Alessandro Vieira

**“Art. 17.** .....

.....

§ 7º As empresas provedoras de aplicações de internet deverão:

I – manter canal exclusivo, permanente e funcional, de comunicação com o órgão regulador, destinado ao recebimento e à tramitação prioritária das determinações previstas neste artigo, de modo a assegurar tratamento célere e prazos de resposta compatíveis com a urgência das medidas adotadas;

II – remover ou suspender a veiculação de conteúdo indicado como irregular em até 48 (quarenta e oito) horas úteis;

III – fornecer dados técnicos e estatísticos sobre publicidade de apostas quando solicitado pelo regulador.” (NR)

**“Art. 21.** .....

*Parágrafo único.* A vedação de que trata o *caput* inclui:

I – a implementação de procedimentos internos para o cumprimento dessa obrigação;

II – a proibição de manutenção de relacionamento com pessoas jurídicas que explorem a atividade de apostas de quota fixa sem autorização prevista nesta Lei; e

III – a comunicação de dados previstos em regulamentação editada pelo Ministério da Fazenda.” (NR)

**“Art. 21-A.** .....

.....

§ 1º O bloqueio de que trata o *caput* observará o devido processo administrativo, com garantia do contraditório e da ampla defesa ao interessado, e não prejudicará o ressarcimento de valores devidos aos apostadores, ressalvados os montantes correspondentes à contribuição de intervenção no domínio econômico incidente sobre a exploração de apostas de quota fixa (Cide-Bets), na forma dos arts. 30-A a 30-H da Lei nº 13.756, de 12 de dezembro de 2018, e do regulamento.” (NR)

**“Art. 24-A.** .....

.....

§ 4º As instituições de pagamento e as instituições financeiras deverão elaborar e divulgar, trimestralmente, em meio eletrônico de acesso público, relatório de conformidade com as normas de prevenção à utilização do sistema financeiro por operadores de apostas não autorizados.





## SENADO FEDERAL

Gabinete do Senador Alessandro Vieira

§ 5º O relatório de que trata o § 4º deverá abranger, no mínimo:

I – a quantidade total de contas transacionais ativas associadas a entidades classificadas como operadoras de apostas;

II – o volume agregado de transações realizadas com finalidade de apostas;

III – os principais controles e procedimentos internos adotados para fins de verificação e monitoramento aplicados às operadoras;

IV – o número total de ocorrências de bloqueio, recusa ou encerramento de relacionamento motivado por identificação de irregularidades.

§ 6º As informações prestadas no relatório deverão respeitar a Lei Complementar nº 105, de 10 de janeiro de 2001, e a Lei nº 13.709, de 14 de agosto de 2018 (Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais – LGPD), sendo vedada qualquer forma de divulgação que possibilite, direta ou indiretamente, a identificação de pessoas naturais ou jurídicas específicas.

§ 7º O relatório deverá ser mantido sob guarda da instituição por, no mínimo, 5 (cinco) anos, à disposição das autoridades competentes.”

“**Art. 24-D.** O Poder Executivo deverá instituir, mediante ato normativo, o Índice de Conformidade Regulatória em Apostas (ICRA), que avaliará o grau de aderência das instituições financeiras e de pagamento às normas de prevenção e combate a transações de pagamento com operadores ilegais de apostas, podendo ser utilizado como critério para restrições ou benefícios regulatórios.”

“**Art. 24-E.** As instituições financeiras e as instituições de pagamento que deixarem de cumprir os deveres legais e regulatórios aplicáveis às operações com agentes do setor de apostas de quota fixa, nos termos desta Lei e das normas infralegais complementares, sujeitam-se às seguintes sanções administrativas:

I – multa de até R\$ 50.000,00 (cinquenta mil reais) por incidente identificado em desconformidade com os requisitos legais ou regulatórios, conforme especificação prevista em regulamento;

II – suspensão temporária da possibilidade de ofertar contas de pagamento ou instrumentos financeiros a operadores de apostas; Parágrafo único. As sanções previstas neste artigo são aplicáveis sem prejuízo das medidas administrativas, civis e penais cabíveis aos dirigentes e administradores responsáveis.”

“**Art. 38-A.** No exercício de sua competência regulatória e sancionadora, incluso o art. 39 desta Lei, o Ministério da Fazenda poderá fiscalizar, apurar infrações e aplicar penalidades a pessoas físicas ou jurídicas, inclusive a instituições de pagamento, instituições financeiras, empresas de publicidade, veículos de comunicação e plataformas digitais.”





## SENADO FEDERAL

Gabinete do Senador Alessandro Vieira

**Art. 11.** O art. 8º da Lei nº 9.478, de 6 de agosto de 1997, passa a vigorar acrescido do seguinte inciso XXXIX:

“**Art. 8º** .....

.....

XXXIX – exigir dos agentes regulados o registro eletrônico e a remessa dos dados relativos às operações de comercialização, movimentação e estocagem de petróleo e seus derivados, gás natural e seus derivados, xisto e seus derivados, biocombustíveis e combustíveis sintéticos, bem como implantar sistema eletrônico para a coleta, o armazenamento e a análise desses dados.

.....” (NR)

**Art. 12.** A Lei nº 9.847, de 26 de outubro de 1999, passa a vigorar acrescida do seguinte art. 1º-A:

“**Art. 1º-A.** Os postos de revenda varejista de combustíveis automotivos são obrigados a realizar o registro eletrônico das vendas de combustíveis de forma automática e integrada aos meios de pagamento e a remeter para a ANP, em tempo real, os seguintes dados:

I – placa do veículo, número de inscrição ou de registro da embarcação, ou identificação do maquinário;

II – número de inscrição no Cadastro de Pessoas Físicas (CPF) ou Cadastro Nacional da Pessoa Jurídica (CNPJ) do consumidor final;

III – combustível vendido;

IV – preço por litro do combustível vendido; e

V – volume de combustível vendido.

*Parágrafo único.* Quando o abastecimento for realizado em recipiente avulso, além da indicação do CPF ou CNPJ do consumidor, o revendedor atenderá obrigatoriamente as normas específicas da ANP e somente procederá ao abastecimento em recipiente homologado pelo Inmetro.”

**Art. 13.** É instituída, no âmbito da Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil, a Declaração Única de Regularização, a ser apresentada pelos operadores, pessoas jurídicas ou equiparadas, que tenham, direta ou indiretamente, ofertado produtos ou serviços de apostas de quota fixa a residentes no Brasil.

**Art. 14.** Os operadores, pessoas jurídicas ou equiparadas, que tenham, direta ou indiretamente, ofertado produtos ou serviços de apostas de quota fixa a residentes





## SENADO FEDERAL

Gabinete do Senador Alessandro Vieira

no Brasil, ainda que por meio de plataformas digitais, intermediários de pagamento ou estruturas societárias sediadas no exterior, deverão apresentar à Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil, no prazo de 90 (noventa) dias a partir da publicação desta Lei, Declaração Única de Regularização, contendo informações completas sobre receitas, bens, direitos e valores decorrentes da atividade de apostas, inclusive aqueles mantidos no exterior.

§ 1º A declaração deverá abranger operações realizadas nos últimos 5 (cinco) anos, incluindo:

- I – faturamento anual e receita bruta de apostas (GGR);
- II – base de cálculo de tributos incidentes;
- III – identificação de beneficiários finais, nacionais ou estrangeiros;
- IV – volume de prêmios pagos, retidos e não reclamados; e
- V – valores movimentados por intermediários financeiros nacionais.

§ 2º A omissão ou falsidade das informações prestadas implicará responsabilização administrativa, civil e penal, nos termos da legislação vigente.

§ 3º A não apresentação da declaração no prazo do caput inverte o ônus da prova relativamente aos dados constantes em sistemas próprios de apostas, que devem ser utilizados para constituição de créditos tributários relativos aos tributos que deixaram de ser pagos no período citado.

**Art. 15.** A declaração de que tratam os arts. 10 e 11 desta Lei abrange, nos termos da legislação vigente à época dos fatos geradores, os seguintes tributos:

- I – Imposto de Renda da Pessoa Jurídica (IRPJ);
- II – Contribuição Social sobre o Lucro Líquido (CSLL);
- III – Contribuição para o Programa de Integração Social (PIS); e
- IV – Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (Cofins).

§ 1º A totalidade do valor devido pelas operações de aposta de quota fixa poderá ser quitada em parcela única, à vista, dentro de 90 (noventa) dias contados da publicação desta Lei, ou parcelada, desde que seja pago à vista, no ato da adesão ao programa, também dentro de 90 (noventa) dias contados da publicação desta Lei, no mínimo 50% (cinquenta por cento) do total devido.

§ 2º Sobre o valor apurado incidirá multa de 70% (setenta por cento), juros moratórios, correção monetária e demais encargos legais.

**Art. 16.** A Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil estabelecerá, por ato próprio, normas complementares para apuração da base de cálculo, critérios de fiscalização e parcelamento dos valores devidos.

**Art. 17.** O não cumprimento das obrigações previstas nesta Lei, bem como a não quitação voluntária dos tributos aqui elencados, sujeitará o contribuinte inadimplente à cobrança de ofício dos valores de principal, juros moratórios, correção monetária e demais encargos legais, acrescidos de multa punitiva no valor de 150%





## SENADO FEDERAL

Gabinete do Senador Alessandro Vieira

(cento e cinquenta por cento) do valor total devido, bem como sujeitará o operador e seus administradores às penalidades previstas na legislação tributária e penal, inclusive quanto a crimes contra a ordem tributária e econômica.

**Art. 18.** No prazo de 180 (cento e oitenta) dias corridos contado da data de publicação desta Lei, o Poder Executivo federal apresentará proposta de reestruturação dos fundos federais vinculados à política de segurança pública, de forma a reduzir sobreposições e a viabilizar o planejamento coordenado do financiamento de projetos, atividades e ações na área.

§ 1º A reestruturação terá por objeto, notadamente, os seguintes fundos federais:

I – Fundo Nacional de Segurança Pública (FNSP), instituído pela Lei nº 13.756, de 12 de dezembro de 2018;

II – Fundo Penitenciário Nacional (Funpen), instituído pela Lei Complementar nº 79, de 7 de janeiro de 1994;

III – Fundo Nacional Antidrogas (Funad), instituído pela Lei nº 7.560, de 19 de dezembro de 1986, e atualmente disciplinado pela Lei nº 11.343, de 23 de agosto de 2006; e

IV – Fundo para Aparelhamento e Operacionalização das Atividades-fim da Polícia Federal (Funapol), instituído pela Lei Complementar nº 89, de 18 de fevereiro de 1997.

§ 2º A reestruturação contará com a participação de órgãos responsáveis pela gestão dos fundos de que trata o § 1º e pelos temas de orçamento, segurança pública e sistema prisional e resultará em relatório contendo:

I – diagnóstico das sobreposições e lacunas entre os fundos de que trata o § 1º, inclusive quanto às respectivas fontes de receita, finalidades e critérios de aplicação;

II – proposta de reestruturação, integração ou racionalização dos fundos analisados, com vistas à coordenação do planejamento e do financiamento das políticas de segurança pública e do sistema prisional;

III – minuta de projeto de lei ou de lei complementar necessária à implementação das medidas propostas.

**Art. 19.** Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação e produz efeitos:

I – após 90 (noventa) dias de sua publicação, quanto ao art. 9º; e

II – a partir do primeiro dia de sua publicação, quanto aos demais dispositivos.





## SENADO FEDERAL

Gabinete do Senador Alessandro Vieira

### 10.2.2. Aprimoramento da detecção e repressão de crimes financeiros

Cada vez mais, o sistema financeiro nacional e o mercado de capitais têm sido utilizados pelo crime organizado para a prática de fraudes diversas e lavagem de dinheiro.

Os principais órgãos responsáveis pela regulação, supervisão e fiscalização do mercado financeiro, no Brasil, são o Banco Central (Bacen) e a Comissão de Valores Mobiliários.

O Banco Central é o guardião da estabilidade do sistema financeiro nacional. É ele o responsável por regular e fiscalizar as instituições que captam, intermedeiam e movimentam recursos financeiros. Estão aí incluídos bancos, mas também cooperativas de crédito, instituições de pagamento e *fintechs* que atuam na concessão de crédito.

Já a CVM regula a emissão, distribuição e negociação de valores mobiliários. Seu papel é regular e fiscalizar o mercado de capitais, assegurando que as operações sejam transparentes, justas e alinhadas ao perfil de risco dos investidores.

Nos últimos tempos, a atuação desses órgãos reguladores tem se tornado mais desafiadora. Recentemente, tivemos o caso das Americanas, uma fraude contábil de aproximadamente R\$ 25 bilhões. Essa fraude não foi detectada pelas empresas que auditaram os demonstrativos financeiros da companhia em vários anos seguidos, tampouco pela CVM. Só vieram à tona com o ingresso de um novo diretor, após anos de fraudes.

Em outro escândalo recente, a Operação Carbono Oculto, da Polícia Federal, identificou que fundos administrados pela Reag Investimentos teriam sido usados para movimentar cerca de R\$ 250 milhões para uma das maiores organizações criminosas do País, o PCC. Mais uma vez, nem a CVM nem as auditorias independentes detectaram a lavagem de dinheiro. Foram apurações de sonegação tributária de combustíveis, realizadas pela Receita federal, que levaram à identificação da participação da Reag Investimentos no esquema criminoso.

A Reag Investimentos também estaria envolvida no escândalo do Banco Master. Como demonstrado nesta CPI, identificou-se, no âmbito do Banco Master, um enorme esquema de captação da poupança popular, seguido de desvio e lavagem de dinheiro, com cooptação de altas autoridades com o intuito de tentar garantir a continuidade do funcionamento das fraudes.

Parte substancial dos valores captados da poupança popular foi desviado por meio de fundos administrados ou geridos pela Reag Investimentos. Conforme constatou esta CPI, foram utilizados diversos fundos de investimento para o trânsito contínuo desses valores, de modo a dificultar a identificação dos valores. Além disso, fundos foram utilizados para inflar valores de ativos em enormes proporções.





## SENADO FEDERAL

Gabinete do Senador Alessandro Vieira

Quem paga a conta dessas fraudes é a sociedade brasileira. São os fundos de pensão, os pequenos investidores, os aposentados, pessoas de boa-fé que tiveram os recursos obtidos com o suor de seu trabalho surrupiados.

É preciso aprimorar os mecanismos de detecção e repressão desse tipo de condutas.

### **a) Melhor definição de competências entre CVM e Banco Central**

O Banco Central do Brasil (BCB) e a Comissão de Valores Mobiliários (CVM) são autarquias federais de supervisão do sistema financeiro e de capitais no país que possuem focos e competências distintos e complementares.

O objetivo fundamental do BCB é assegurar a estabilidade de preços, devendo também zelar pela estabilidade e eficiência do sistema financeiro, suavizar flutuações da atividade econômica e fomentar o pleno emprego. Por outro lado, a CVM volta-se para o desenvolvimento do mercado de capitais, com o intuito de estimular a formação de poupanças e sua aplicação em valores mobiliários, além de assegurar o funcionamento eficiente das bolsas de valores e proteger os investidores contra emissões irregulares ou atos ilegais.

No âmbito das suas competências, o Banco Central detém a prerrogativa privativa de conduzir a política monetária necessária para o cumprimento das metas estabelecidas pelo Conselho Monetário Nacional (CMN), o que inclui a emissão de moeda e a execução dos serviços do meio circulante. O BCB também atua no controle de capitais estrangeiros e como depositário das reservas oficiais de ouro e moeda estrangeira.

Em contrapartida, a CVM é responsável por regulamentar e fiscalizar a emissão, distribuição e negociação de valores mobiliários no mercado, abrangendo ações, debêntures e cotas de fundos de investimento.

Enquanto o Banco Central autoriza o funcionamento e fiscaliza as instituições financeiras, como bancos e cooperativas de crédito, a CVM exerce a fiscalização sobre as companhias abertas, as bolsas de valores e os demais participantes do mercado de capitais.

Além disso, em casos de instituições financeiras que operam simultaneamente no mercado de valores mobiliários, as atribuições da CVM limitam-se às atividades específicas de mercado de capitais, sem prejuízo das competências de supervisão bancária exercidas pelo Banco Central.

Embora haja, em larga medida, definições bem precisas sobre as atribuições de cada uma das autarquias, acontecimentos recentes têm suscitado discussões sobre possíveis lacunas na delimitação de competências entre o Banco Central (BCB) e a





## SENADO FEDERAL

Gabinete do Senador Alessandro Vieira

Comissão de Valores Mobiliários (CVM), especialmente no que se refere ao caso dos fundos de investimento.

Nos últimos anos, vieram à tona indícios de que esses veículos foram amplamente utilizados para viabilizar práticas ilícitas. O caso envolvendo o Banco Master é ilustrativo: alguns analistas apontam que o Banco Master teria se beneficiado de arbitragem regulatória, explorando uma zona cinzenta entre as atribuições do BCB e da CVM.

Enquanto o Banco Central concentra sua atuação na solidez das instituições financeiras e nas operações de crédito, a CVM supervisiona os fundos de investimento e o mercado de capitais. Essa divisão, embora lógica sob uma perspectiva institucional, poderia gerar zonas cinzentas quando estruturas complexas atravessam ambos os domínios. Assim, operações realizadas via fundos poderiam escapar de uma análise consolidada de risco, dificultando a identificação de práticas potencialmente abusivas ou ilícitas.

O episódio evidencia a necessidade de aprimoramento dos mecanismos de coordenação entre os reguladores, bem como de evoluir para abordagens de supervisão que considerem o risco sistêmico de forma mais abrangente.

A legislação brasileira prevê que o Banco Central e a CVM coordenem suas atividades para garantir a maior eficiência e o menor custo para os entes regulados. Embora o Banco Central não tenha poder regulatório e fiscalizatório sobre fundos de investimento, o art. 106 da Lei nº 13.097, de 19 de janeiro de 2015, estabelece que o Banco Central pode requerer dos administradores de fundos de investimento as informações necessárias para o desempenho de suas atribuições, podendo dispor a respeito da forma, do prazo e das demais condições para que as informações sejam fornecidas. Além disso, o artigo dispõe que o BCB e a CVM poderão estabelecer procedimento padronizado para a prestação de informações a ambas as autarquias.

Os episódios recentes de uso indevido de fundos de investimento para práticas ilícitas, no entanto, evidenciam que estruturas complexas podem dificultar a detecção tempestiva de irregularidades.

Nesse sentido, entendemos que o aprimoramento da coordenação entre a Comissão de Valores Mobiliários (CVM) e o Banco Central do Brasil (BCB) na atuação em assuntos de interesse de ambas as autarquias e no compartilhamento de informações é fundamental para fortalecer a supervisão do sistema financeiro e prevenir ilícitos.

Uma atuação mais integrada, com fluxos contínuos e padronizados de informação, permitiria respostas mais rápidas, maior capacidade de monitoramento de riscos sistêmicos e redução de arbitragem regulatória, contribuindo para a integridade, transparência e credibilidade do mercado financeiro brasileiro.





## SENADO FEDERAL

Gabinete do Senador Alessandro Vieira

Dessa forma, somos da opinião de que deveria haver um aprofundamento na cooperação entre ambas as autarquias, com o desenvolvimento de sistemas compartilhados que permitissem tornar o processo de colaboração e troca de informações mais sistemático e fluído.

Em linha com o propósito de evitar uma zona cinzenta entre as atribuições da CVM e do Banco Central, há o Projeto de Lei Complementar (PLP) nº 63, de 2026, do deputado Rubens Pereira Júnior, que altera a Lei nº 4.595, de 31 de dezembro de 1964, e a Lei nº 6.385, de 7 de dezembro de 1976, para dispor sobre a competência prudencial do Banco Central do Brasil na supervisão de fundos de investimento que apresentem risco sistêmico ou natureza parabancária.

Cabe ressaltar que um fundo de investimento de natureza parabancária é um tipo de fundo que atua em operações que apresentam certa similitude àquelas típicas do sistema bancário (como empréstimos, financiamentos e crédito), mas sem ser formalmente uma instituição financeira autorizada a captar depósitos à vista ou operar como banco. Esses fundos compram, por exemplo, direitos creditórios como duplicatas, cheques e recebíveis. Por não serem bancos, não estão sujeitos à fiscalização direta do Banco Central sobre solvência e liquidez.

Segundo o autor do PLP:

A proposta visa fechar essa lacuna de fiscalização, ampliando o perímetro regulatório do Banco Central do Brasil para incluir a supervisão prudencial de fundos que, pelo volume ou natureza das operações, impactam a estabilidade monetária e a formação de preços de ativos. Não se trata de esvaziar a competência da CVM – que mantém a primazia sobre a conduta de mercado e proteção do investidor – mas de instituir um modelo 'Twin Peaks' (Cumes Gêmeos) de regulação, onde o BCB monitora a solvência e o risco sistêmico.

O PLP acrescenta competência ao Banco Central para exercer controle e fiscalização prudencial sobre os fundos de investimento que, em virtude de seu patrimônio, alavancagem, complexidade ou interconexão com o sistema financeiro, sejam classificados como de risco sistêmico ou de natureza parabancária, conforme critérios definidos pelo Conselho Monetário Nacional. Dispõe ainda que a fiscalização referida restringir-se-á aos aspectos de solvência, liquidez e risco de crédito, sem prejuízo da competência da CVM sobre a conduta, a transparência e o funcionamento do mercado de capitais.

Além disso, o PLP institui a obrigatoriedade de intercâmbio de informações, dados e avaliações entre o BCB e a CVM para fins de monitoramento de exposições cruzadas e mitigação de riscos no Sistema Financeiro Nacional. Ademais, prevê que o intercâmbio de informações abrange dados protegidos por sigilo legal ou fiscal, os quais deverão ser resguardados por ambas as instituições.





## SENADO FEDERAL

Gabinete do Senador Alessandro Vieira

Por fim, os episódios como o do Banco Master ensejaram a discussão sobre a elaboração de projeto de lei que atribua à CVM e ao Banco Central o dever de informar a Comissão de Assuntos Econômicos (CAE) sobre atividades suspeitas no mercado financeiro e de capitais. Esse dever seria consoante com o papel fiscalizatório do Congresso Nacional, em especial no acompanhamento da estabilidade do sistema financeiro. Ao receber informações sobre operações atípicas ou potenciais irregularidades, a CAE poderia, além de exercer sua função de controle, propor medidas corretivas de forma mais efetiva, complementando a supervisão das autarquias.

Por outro lado, entendemos que a propositura de um projeto de lei com essa finalidade possui desafios importantes. Um pequeno vazamento de informações sobre atividades suspeitas de um banco, por exemplo, poderia levar à instabilidade financeira e frustrar a tentativa de a autoridade monetária solucionar o problema de maneira adequada. De fato, não é incomum que bancos centrais, como o caso do Banco da Inglaterra<sup>126</sup>, restrinjam o acesso a informações sensíveis inclusive entre os seus próprios funcionários, dentre outros motivos, para mitigar as ocorrências de erros ou vazamentos no manuseio de informações. Ademais, o mesmo argumento é válido para o caso da CVM.

Nesse sentido, entendemos que seriam necessárias discussões mais aprofundadas sobre a viabilidade da medida, bem como sobre a definição de critérios claros acerca de quais informações deveriam ser compartilhadas.

### **b) Maior efetividade na repressão a crimes contra o sistema financeiro nacional e o mercado de capitais**

A repetição de escândalos financeiros — em valores cada vez mais elevados — indica que a legislação atualmente vigente não se afigura suficientemente rigorosa para dissuadir a repetição dessas fraudes.

Recentemente foi apresentado o Projeto de Lei nº 1.335, de 2026, do Senador Renan Calheiros, no qual são propostas medidas que tornam mais rigorosa a repressão a crimes financeiros, dentre as quais: (a) a criação de um tipo penal específico para a administração fraudulenta de companhias abertas; (b) a equiparação de fundo de investimento a instituição financeira para fins penais; (c) aumento das penas em caso de gestão fraudulenta que tenha consequências como a necessidade de utilização de recursos de fundo garantidor de crédito; e (d) previsão de aumento da pena de multa relativa aos crimes financeiros em até 1000 (mil) vezes, se o juiz considerar que, em virtude da situação econômica do réu, é ineficaz para a reprovação e a prevenção do crime.

<sup>126</sup> No Banco da Inglaterra, as informações são classificadas em quatro grupos: *oficial-blue*: informação pública; *oficial-green*: informações rotineiras de sensibilidade limitada que não se destinam à divulgação pública; *oficial-amber*: informações rotineiras, porém mais sensíveis, destinadas à distribuição limitada, são restritas àqueles que precisam delas para ter conhecimento e estão sujeitas a requisitos especiais de tratamento; *oficial-red*: informação sensível destinada a **distribuição limitada** (isto é, a indivíduos nominalmente selecionados) e baseada estritamente no princípio da **necessidade de conhecimento** (*need-to-know*), isto é, controlada por meio da manutenção de uma **lista de pessoas autorizadas**.





## SENADO FEDERAL

Gabinete do Senador Alessandro Vieira

Reputamos que a aprovação dessa proposição é imprescindível para tornar o aparato repressor mais eficiente no combate às fraudes econômicas.

### **c) Ampliação da transparência das pessoas jurídicas e dos fundos de investimento**

A problemática dos ilícitos financeiros associados a fundos fechados (ou restritos) e às chamadas contas-bolsão reside, em grande medida, na opacidade estrutural que ambos os mecanismos podem proporcionar, ainda que por naturezas distintas.

No caso dos fundos fechados (restritos ou exclusivos), trata-se de instrumentos legítimos, mas que, em razão do acesso restrito e da menor transparência na divulgação de informações detalhadas, podem ser utilizados indevidamente para ocultar operações suspeitas ou dissimular a origem de recursos.

De modo semelhante, as contas-bolsão — utilizadas para concentrar e redistribuir valores sem a devida identificação individualizada dos beneficiários finais — tornam mais difícil o rastreamento das transações, fragmentando o fluxo financeiro.

Em ambos os casos, essa opacidade dificulta a atuação de reguladores e órgãos investigativos e favorece práticas como lavagem de dinheiro, evasão de divisas e outras fraudes, evidenciando a necessidade de mecanismos mais rigorosos de supervisão, transparência e *compliance*.

Recentemente, em audiência pública na Comissão de Assuntos Econômicos do Senado Federal, o presidente interino da Comissão de Valores Mobiliários, João Carlos de Andrade Uzêda Accioly, afirmou que a CVM prioriza o monitoramento preventivo de fundos voltados ao pequeno poupador e ao investidor individual (os chamados fundos de varejo). A lógica seria que esses investidores não possuem recursos técnicos ou incentivos financeiros individuais suficientes para fiscalizar seus próprios investimentos, cabendo ao Estado esse papel.

Em relação a fundos exclusivos ou para investidores qualificados (que são quase sempre fechados), o Sr. João Accioly expôs que a atuação da CVM seria predominantemente motivada por denúncias e reclamações, uma vez que se supõe que grandes investidores possuiriam sofisticação e recursos para exercer sua própria fiscalização.

O fato de esses fundos serem menos monitorados pela CVM, torna-os mais atrativos para a prática de ilícitos. Nesse sentido, entendemos que o investimento em tecnologia – especialmente no desenvolvimento e na aplicação de sistemas baseados em





## SENADO FEDERAL

Gabinete do Senador Alessandro Vieira

inteligência artificial – mostra-se fundamental para aprimorar a detecção de ilícitos, especialmente devido ao grande número de fundos de investimento existentes no país.

Ferramentas de análise avançada de dados permitiriam identificar padrões atípicos de movimentação, cruzar grandes volumes de informações em tempo real e detectar indícios de práticas como lavagem de dinheiro e fraude com maior precisão e celeridade. Além disso, o uso de algoritmos de aprendizado de máquina poderia contribuir para a evolução contínua dos mecanismos de fiscalização, tornando-os mais adaptáveis a novas formas de dissimulação financeira.

Como muitas instituições de pagamento (IPs) envolvidas em ilícitos, particularmente relacionadas ao uso de contas-bolsão, ainda não eram autorizadas pelo Banco Central, a autoridade monetária editou a Resolução BCB nº 494, de 5 de setembro de 2025, tornando, em qualquer caso, obrigatória a autorização prévia de uma IP. Adicionalmente, reduziu o prazo para regularização daquelas que já estavam em atividade sem autorização.

Além disso, a Resolução CMN nº 5.261, de 3 de novembro de 2025, explicitou a obrigação de que as instituições encerrem contas de depósito em relação às quais se verifique prestação de serviços por parte do cliente titular que configurem serviços sem previsão legal ou não aderente à regulamentação, como aqueles que ocorreram em ilícitos com o uso de contas-bolsão.

A opacidade quanto à titularidade real de ativos, empresas e operações financeiras tem sido amplamente explorada por organizações criminosas para ocultar a origem ilícita de recursos, dissimular fluxos financeiros e dificultar a identificação dos verdadeiros responsáveis por esquemas fraudulentos.

Para além dos fundos de investimento, estruturas societárias em camadas — frequentemente envolvendo *offshores*, *holdings* e interpostas pessoas — são utilizadas de forma sistemática para criar barreiras à rastreabilidade patrimonial. Em tais arranjos, os titulares formais das empresas não correspondem aos efetivos controladores ou beneficiários econômicos, o que inviabiliza, na prática, tanto a responsabilização penal como a recuperação de ativos desviados ou ilícitos.

É nesse contexto que se insere a relevância da transparência do beneficiário final. A identificação da pessoa natural que, em última instância, controla ou se beneficia de determinada estrutura jurídica permite romper com o anonimato que sustenta grande parte das operações ilícitas. Trata-se de medida que incide diretamente sobre o núcleo operacional de crimes como lavagem de dinheiro, evasão de divisas, corrupção e fraudes estruturadas.





## SENADO FEDERAL

Gabinete do Senador Alessandro Vieira

Considera-se beneficiário final (*Ultimate Beneficial Owner – UBO*) de uma entidade a pessoa física que, em última instância, possui, controla ou influencia significativamente uma empresa ou ativo, mesmo que não apareça no contrato social.

A transparência quanto ao beneficiário final das pessoas jurídicas e estruturas societárias complexas constitui um dos instrumentos mais relevantes — e, ao mesmo tempo, mais negligenciados — no enfrentamento à criminalidade organizada de natureza econômico-financeira.

É necessário que os registros societários contenham informações efetivas, atualizadas e verificáveis sobre os beneficiários finais, bem como que estejam acessíveis às autoridades competentes e, em determinados casos, ao público. A simples indicação de sócios nominais ou administradores de fachada revela-se insuficiente diante das práticas sofisticadas identificadas.

Outro aspecto relevante é a integração dessas informações com mecanismos de controle e supervisão. A transparência do beneficiário final produz resultados efetivos quando acompanhada de sistemas capazes de cruzar dados, identificar inconsistências e acionar medidas de investigação e responsabilização.

Nesse sentido, o **Projeto de Lei nº 233, de 2022**, de minha autoria, dispõe sobre a coleta e o compartilhamento de dados sobre beneficiário final de pessoas jurídicas brasileiras e estrangeiras com atividades no País<sup>127</sup>. A proposta sujeita às obrigações relacionadas à transparência do beneficiário final todas as sociedades civis e comerciais, associações, cooperativas, fundações sujeitas ao direito brasileiro ou estrangeiro que exerçam atividade ou pratiquem atos e negócios jurídicos em território nacional e tenham que se inscrever no CNPJ. Também estão sujeitos os representantes de entidades internacionais ou de direito estrangeiro que exerçam atividade no Brasil.

A proposição define como beneficiário final de pessoas jurídicas a pessoa natural que, em última instância, possui, controla ou influencia uma entidade – controle que é definido como possuir ao menos 15% do capital ou do direito de voto naquela entidade. Também é beneficiário final aquele em cujo nome uma transação é conduzida e aquele que detém ou exerce preponderância nas deliberações sociais e o poder de eleger ou remover a maioria dos administradores da entidade.

A responsabilidade pela coleta de dados sobre beneficiário final recai sobre a Receita Federal do Brasil e as Juntas Comerciais.

As informações sobre os beneficiários finais de cada pessoa jurídica devem ser fornecidas com certa periodicidade e detalhes suficientes que permitam a sua identificação

---

<sup>127</sup> A matéria foi aprovada pela Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional (CRE) e pela Comissão de Ciência, Tecnologia, Inovação e Informática (CCT). Desde 10.07.2025, aguarda indicação na Comissão de Assuntos Econômicos (CAE), seguindo posteriormente à Comissão de Transparência, Governança, Fiscalização e Controle e Defesa do Consumidor (CTFC) em decisão terminativa.





## SENADO FEDERAL

Gabinete do Senador Alessandro Vieira

precisa. Também devem ser aprimorados os sistemas de preenchimento do Quadro de Sócios e Administradores (QSA) de pessoas jurídicas. As informações públicas contidas no QSA devem ser publicadas em formato aberto, garantindo-se, assim, a publicidade de informações básicas em relação aos beneficiários finais e às entidades. O cumprimento das regras relacionadas ao beneficiário final será exigido para a regularização da situação tributária de todas as pessoas jurídicas.

Os trabalhos desta CPI demonstraram que essa medida deve ser estendida, também, aos fundos de investimento. Evidências colhidas pela Comissão demonstram que, especialmente nos casos da Operação Carbono Oculto (envolvendo a Reag Investimentos) e da Operação *Compliance Zero* (envolvendo o Banco Master), a opacidade da titularidade dos fundos foi fundamental para viabilizar esquemas de lavagem de dinheiro e de desvio do patrimônio dos investidores.

Ressalte-se que, recentemente, a Receita Federal editou a Instrução Normativa nº 2.290/2025, que criou o Formulário Digital de Beneficiários Finais (e-BEF), ferramenta eletrônica para informar quem realmente possui, controla ou se beneficia de fundos de investimento, empresas e arranjos legais com atuação no país.

Entretanto, é imperioso que essa medida não se restrinja ao âmbito fiscal e que, em prol da segurança jurídica, seja estabelecida e devidamente regulada por lei. Trata-se de requisito básico para o funcionamento saudável dos mercados, ao prevenir fraudes e assegurar condições equitativas de concorrência. A opacidade, de sua parte, beneficia exclusivamente aqueles que se valem de estruturas artificiais para ocultar práticas ilícitas.

Diante disso, entendemos que a implementação de mecanismos robustos de transparência do beneficiário final deve ser tratada como prioridade legislativa. Trata-se de medida estruturante, com potencial significativo de impacto no enfrentamento à criminalidade organizada, especialmente em sua dimensão econômico-financeira.

A sua adoção não apenas aproxima o Brasil das melhores práticas internacionais, como também corrige uma vulnerabilidade histórica do sistema jurídico nacional, frequentemente explorada para a ocultação de ilícitos e a blindagem patrimonial de seus autores. **Por isso, recomendamos a célere aprovação do referido PL.** Também apresentamos proposta legislativa abaixo para aplicar referido regime aos fundos de investimento.

### PROJETO DE LEI Nº , DE 2026

Altera a Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002 (Código Civil), para dispor sobre a identificação do beneficiário final nos fundos de investimento.





## SENADO FEDERAL

Gabinete do Senador Alessandro Vieira

O CONGRESSO NACIONAL decreta:

**Art. 1º** A Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002 (Código Civil), passa a vigorar acrescida do artigo 1.368-G, com a seguinte redação:

**“Art. 1.368-G.** Aplica-se aos fundos de investimento, no que couber, o regime jurídico de identificação e transparência do beneficiário final.”

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

Há ainda outros projetos de lei que se encontram em tramitação no Congresso Nacional.

O Projeto de Lei nº 4.321, de 2025, do Deputado Mauro Benevides Filho, estabelece medidas de prevenção e combate à lavagem de dinheiro e ao financiamento do terrorismo, com o objetivo de fortalecer os mecanismos de controle, assegurar a transparência e garantir a rastreabilidade das operações realizadas no sistema financeiro e no mercado de capitais. O PL veda a movimentação de recursos de clientes em contas de titularidade da própria instituição, devendo os recursos serem mantidos em contas segregadas, individualizadas por cliente, nas instituições financeiras ou câmaras e prestadores de serviços de compensação e liquidação.

Além disso, dispõe que os fundos de investimento, abertos ou fechados, ficam obrigados a: (i) identificar e manter cadastro atualizado do beneficiário final de todos os cotistas; (ii) vedar a constituição de fundos fechados com um único cotista pessoa jurídica que não apresente demonstrações financeiras auditadas; (iii) reportar à CVM e ao Coaf qualquer estrutura que envolva cotistas interpostos ou sucessivos com o objetivo de ocultar beneficiários finais; e (iv) manter registros sobre patrimônio, ativos e composição de cotistas.

Por fim, o PL estabelece que as administradoras e gestoras de fundos respondem solidariamente por omissão, falsidade ou fraude nas informações prestadas à Comissão de Valores Mobiliários – CVM, à Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil – RFB e ao Coaf, especialmente no que se refere à identificação e ocultação de beneficiários finais.

O Projeto de Lei nº 5.497, de 2025, do Deputado Pastor Henrique Vieira, dispõe sobre o encerramento das denominadas “contas bolsão”, proíbe a abertura de contas de pagamento ou instrumentos equivalentes destinados à compensação, intermediação ou circulação de recursos de terceiros sem a devida caracterização como instituição autorizada pelo Banco Central do Brasil, e dá outras providências. O PL proíbe a abertura, manutenção, oferta ou operação de contas de pagamento ou instrumentos equivalentes que se enquadrem como conta-bolsão, tal como definida no próprio PL.





## SENADO FEDERAL

Gabinete do Senador Alessandro Vieira

No mesmo sentido, mas com uma abordagem diferente, o Projeto de Lei nº 6.001, de 2025, do Deputado Mário Heringer, altera a Lei nº 9.613, de 3 de março de 1998, para dispor sobre a obrigatoriedade de individualização de informações transacionais, sobre a vedação da oferta ou operacionalização de mecanismos ou contas de agregação de recursos sem rastreabilidade individualizada e sobre as sanções aplicáveis aos infratores.

O PL acrescenta dois artigos na Lei nº 9.613, de 3 de março de 1998 (Lei de Lavagem de Dinheiro ou Lei do Coaf). O primeiro explicita que as instituições deverão assegurar que os registros de todas as transações permitam a identificação individualizada do cliente, do beneficiário final e da respectiva movimentação, de forma a possibilitar o reporte detalhado e segregado às autoridades competentes; enquanto o segundo dispõe que as instituições e os administradores das pessoas jurídicas que deixem de cumprir a obrigação estarão sujeitos a advertência, multa pecuniária, inabilitação temporária e cassação ou suspensão da autorização para o exercício da atividade, operação ou funcionamento.

### **d) Fortalecimento do Coaf e de demais órgãos de controle financeiro**

O Conselho de Controle de Atividades Financeiras (Coaf) desempenha papel central no combate aos ilícitos financeiros, especialmente à lavagem de dinheiro, ao atuar como a unidade de inteligência financeira do país. Por meio do recebimento e da análise de comunicações de operações suspeitas enviadas por instituições obrigadas, o Coaf identifica padrões atípicos de movimentação de recursos e produz relatórios de inteligência que subsidiam a atuação de órgãos como o Ministério Público e a Polícia Federal.

Essa atividade permite transformar dados dispersos em informações qualificadas, viabilizando a detecção precoce de esquemas ilícitos, o rastreamento de fluxos financeiros e a desarticulação de organizações criminosas, sendo, portanto, elemento essencial para a efetividade do sistema de prevenção e repressão à lavagem de dinheiro.

Dessa forma, o fortalecimento do Coaf é importante para enfrentar o ciclo estruturado da lavagem de dinheiro e aprimorar a capacidade de o Estado brasileiro enfrentar crimes financeiros cada vez mais sofisticados.

Inequivocamente, o aperfeiçoamento do Coaf deve ser acompanhado do fortalecimento de outros órgãos e instituições que contribuem para a identificação ou investigação de práticas ilícitas: Banco Central, Comissão de Valores Mobiliários, Receita Federal e Polícia Federal, todos fundamentais para prevenir e coibir ilícitos financeiros

Além disso, entendemos fundamental o aprimoramento da cooperação entre Coaf, órgãos reguladores, órgãos investigativos e autoridades internacionais.

Por fim, entendemos que o investimento em tecnologia e o uso de inteligência artificial representaria um progresso fundamental no combate ao crime organizado. O





## SENADO FEDERAL

Gabinete do Senador Alessandro Vieira

emprego de inteligência artificial permitiria analisar grandes volumes de dados financeiros de forma rápida e precisa, identificando padrões atípicos e movimentações suspeitas que de outra forma seriam muito mais difíceis e demoradas de serem identificadas.

Dessa forma, o uso de inteligência artificial combinada com um aprofundamento da colaboração entre os diversos órgãos, aumentaria a eficácia das identificações e investigações de ilícitos e também permitiria uma resposta tempestiva e coordenada do Estado, tornando o sistema financeiro mais seguro e resistente às ações do crime organizado.

Em linha com o propósito de fortalecer a atuação do Coaf e de órgãos fiscalizatórios e investigativos, há várias proposições tramitando no Congresso Nacional.

A Proposta de Emenda à Constituição nº 18, de 2025, conhecida como PEC da Segurança, recebeu um substitutivo na Câmara dos Deputados e tem como objetivo modernizar a arquitetura institucional da segurança pública no Brasil para enfrentar o avanço das organizações criminosas e milícias. Entre outros pontos, a proposta trata da racionalização do sistema de segurança pública, com o objetivo de modernizar a arquitetura institucional e superar a fragmentação operacional entre os entes federados.

A proposta insere o Sistema Único de Segurança Pública (SUSP) na Constituição, estabelecendo diretrizes para a atuação integrada, como a interoperabilidade de sistemas, o compartilhamento de informações e a atuação por meio de forças-tarefa intergovernamentais.

A Polícia Federal recebe a competência expressa de apurar infrações cometidas por organizações criminosas e milícias privadas que tenham repercussão interestadual ou internacional. As atribuições da Polícia Rodoviária Federal (PRF), por sua vez, são expandidas para incluir o policiamento ostensivo em ferrovias e hidrovias federais, além das rodovias. A PRF também poderá prestar auxílio aos órgãos de segurança estaduais ou distritais quando solicitado pelos respectivos Governadores.

Por fim, municípios com mais de 100 mil habitantes poderão constituir Polícias Municipais, destinadas ao policiamento ostensivo e comunitário, sob o controle externo do Ministério Público.

O Projeto de Lei (PL) nº 3.951, de 2019, do Senador Flávio Arns, dispõe sobre as condições para o uso de dinheiro em espécie em transações de qualquer natureza, bem como para o trânsito de recursos em espécie em todo o território nacional. O objetivo da proposta é prevenir crimes de lavagem de dinheiro, ocultação de bens e corrupção, dificultando a circulação de recursos que possuem baixa rastreabilidade e relativa “invisibilidade” perante as autoridades públicas.

O PL veda o uso de dinheiro em espécie em transações comerciais ou profissionais de qualquer natureza que envolvam montantes iguais ou superiores a R\$ 10





## SENADO FEDERAL

Gabinete do Senador Alessandro Vieira

mil, ou seu equivalente em moeda estrangeira. Para o pagamento de boletos, faturas ou impostos, o limite é ainda menor, sendo vedado o uso de dinheiro em espécie para valores a partir de R\$ 5 mil. O texto também impõe limites ao transporte e à guarda de quantias, ficando proibido o trânsito de recursos em espécie superiores a R\$ 100 mil, salvo se comprovadas a origem e a destinação lícita dos recursos. Além disso, ressalvadas situações que legitimem o recebimento recente de tais recursos, é vedada a posse de recursos em espécie em valores superiores a R\$ 300 mil, ou seu equivalente em moeda estrangeira.

Em todos os casos, cabe ao Coaf a aplicação de penas de confisco e multa, que serão revertidos em favor do órgão e destinados ao financiamento da atividade de prevenção e combate à lavagem de dinheiro, corrupção e terrorismo.

Vale ressaltar que o Projeto de Lei nº 4.321, de 2025, já citado anteriormente, também impõe limitações ao uso de dinheiro em espécie, mas, nesse caso, a depósitos em conta, que ficariam limitados a R\$ 5 mil por operação e R\$ 10 mil no conjunto das operações realizadas por cliente em cada mês-calendário.

O Projeto de Lei nº 2.878, de 2025, de autoria das Senadoras Soraya Thronicke e Damares Alves e do Senador Izalci Lucas, tem como principal objetivo instituir o Fundo Nacional para o Combate às Plataformas Ilegais de Apostas (FNCPI).

Esse fundo, de natureza contábil e financeira, ficará vinculado ao Ministério da Fazenda e será destinado a custear ações, projetos e operações de inteligência, fiscalização e repressão contra a exploração ilegal de apostas de quota fixa. A proposta é justificada pela necessidade de combater operadoras clandestinas que geram concorrência desleal, evadem impostos e servem como vetores para crimes como a lavagem de dinheiro e o financiamento de organizações criminosas.

A administração do fundo ficará a cargo de um Conselho Gestor, com representação paritária e integrada entre o Ministério da Fazenda (que o presidirá), a Anatel e o Coaf.

De acordo com os autores, essa gestão compartilhada é essencial para unir expertises financeira, tecnológica e de inteligência, garantindo que o combate às plataformas ilegais tenha um fluxo de recursos perene e robusto, algo que a estrutura orçamentária tradicional nem sempre consegue suprir com a agilidade necessária.

O Projeto de Lei nº 746, de 2026, de autoria da Deputada Tabata Amaral, altera as Leis nºs 7.492, de 16 de junho de 1986, 9.613, de 3 de março de 1998, e 12.850, de 2 de agosto de 2013, para disciplinar a responsabilidade penal na gestão de instituições financeiras e a evasão de divisas mediante ativos virtuais, instituir causas de aumento de pena no crime de lavagem de dinheiro e dispor sobre o acesso a dados cadastrais e o compartilhamento de relatórios de inteligência financeira.





## SENADO FEDERAL

Gabinete do Senador Alessandro Vieira

O PL visa disciplinar a responsabilidade penal na gestão financeira, combater a evasão de divisas via ativos virtuais e agilizar o compartilhamento de informações de inteligência. No que diz respeito à gestão de instituições financeiras, o projeto pune o administrador que adota condutas reiteradas em desacordo com normas de risco e liquidez que causem prejuízos ou abalo à estabilidade institucional.

Um dos eixos do PL é o combate à *criptoevasão*, tipificando expressamente como evasão de divisas a remessa de valores ou a manutenção de depósitos não declarados no exterior por meio de ativos virtuais, criptoativos ou sistemas de compensação paralela. Além disso, estabelece aumento de pena (de 1/3 a 2/3) para o crime de lavagem de dinheiro quando este envolver estruturas societárias complexas destinadas a esconder o beneficiário final.

A proposta ainda dispõe sobre o compartilhamento de dados entre unidades de inteligência financeira e autoridades policiais ou o Ministério Público. O texto permite a requisição de dados cadastrais e relatórios complementares independentemente de autorização judicial, embora preserve a necessidade de ordem judicial para o acesso a extratos bancários detalhados e conteúdos que afetem o núcleo essencial da intimidade financeira.

### **e) Regulamentação da cessão de precatórios e direitos creditórios**

A cessão de créditos judiciais constitui instrumento legítimo e amplamente utilizado para a antecipação de liquidez por parte de credores, inclusive em relação a precatórios. Todavia, a crescente relevância econômica dessas operações, aliada à sua utilização em estruturas mais complexas, evidenciou limitações na atual infraestrutura informacional, marcada pela ausência de mecanismos padronizados de registro e pela fragmentação das informações relativas à titularidade dos créditos.

Nesse contexto, a inexistência de registro estruturado dificulta a identificação da cadeia de cessões, amplia a assimetria informacional entre os agentes e limita a atuação dos órgãos responsáveis pela supervisão do mercado financeiro e de capitais. Ademais, pode gerar insegurança jurídica quanto à titularidade dos créditos, especialmente em situações de múltiplas cessões ou de controvérsias sobre a legitimidade do cessionário.

Devido à relevância do tema em apreço, entendemos pela necessidade de propor um projeto de lei que regule a cessão de precatórios e demais direitos creditórios, considerando que podem ser instrumentalizados para o cometimento de fraudes em geral e pela própria criminalidade organizada – principalmente aquela não violenta, que se embrenha no sistema financeiro nacional.

O projeto de lei apresentado a seguir tem por finalidade instituir o registro centralizado das cessões de precatórios e de créditos judiciais a serem pagos por meio de precatórios, bem como estabelecer requisitos mínimos para a produção de efeitos dessas





## SENADO FEDERAL

Gabinete do Senador Alessandro Vieira

operações perante terceiros, com vistas ao fortalecimento da publicidade, da rastreabilidade e da segurança jurídica nesse mercado.

A proposição enfrenta essas lacunas ao instituir um sistema de registro centralizado, de abrangência nacional, a ser implementado e regulamentado pelo Conselho Nacional de Justiça, com integração aos sistemas do Poder Judiciário. A exigência de inscrição no registro como condição para a oponibilidade da cessão a terceiros confere maior transparência às operações, sem comprometer sua validade entre as partes.

Adicionalmente, a previsão de formalização das cessões por escritura pública busca assegurar maior robustez documental e padronização mínima das operações, contribuindo para a clareza das condições negociais e para a adequada identificação dos elementos essenciais do negócio jurídico.

Com o objetivo de evitar lacunas operacionais, o projeto estabelece regime transitório que permite o registro das cessões diretamente nos autos dos processos judiciais correspondentes, mediante simples peticionamento, até a implementação do sistema centralizado. Essa solução assegura a imediata aplicabilidade da norma, sem depender da prévia existência de infraestrutura tecnológica específica.

Por fim, a proposta limita-se a aperfeiçoar a infraestrutura de registro e informação do mercado, sem impor restrições indevidas à circulação desses créditos, observando os princípios da proporcionalidade e da neutralidade regulatória. Ao reforçar a transparência e a rastreabilidade das cessões, o projeto contribui para a redução de incertezas, para o aprimoramento da segurança jurídica e para o adequado funcionamento desse segmento.

A presente proposição se mostra adequada e necessária ao aperfeiçoamento do ambiente jurídico e institucional aplicável às cessões de créditos judiciais.

### PROJETO DE LEI Nº , DE 2026

Institui o registro centralizado de cessão de precatórios e de créditos judiciais a serem pagos por meio de precatórios e estabelece requisitos para a eficácia dessas operações.

#### O CONGRESSO NACIONAL decreta:

**Art. 1º** Esta Lei institui o registro centralizado das cessões de precatórios e de créditos judiciais cujo pagamento se submeta ao regime de precatórios previsto no art. 100 da Constituição Federal, com a finalidade de assegurar a publicidade, a rastreabilidade e a segurança jurídica dessas operações.

*Parágrafo único.* Não se submetem ao disposto nesta Lei as obrigações de pequeno valor de que trata o § 3º do art. 100 da Constituição Federal.





## SENADO FEDERAL

Gabinete do Senador Alessandro Vieira

**Art. 2º** A cessão de precatórios e de créditos judiciais a serem pagos por meio de precatórios:

I – deverá ser formalizada por escritura pública; e

II – dependerá, para produzir efeitos perante terceiros, de sua inscrição no registro centralizado de que trata esta Lei.

*Parágrafo único.* A ausência de registro e de formalização por escritura pública não invalida o negócio jurídico entre as partes, mas impede sua oponibilidade a terceiros e ao ente devedor.

**Art. 3º** Fica instituído o registro centralizado de cessões de precatórios e de créditos judiciais a serem pagos por meio de precatórios, a ser implementado e regulamentado pelo Conselho Nacional de Justiça.

§ 1º O registro terá abrangência nacional e será integrado aos sistemas eletrônicos do Poder Judiciário.

§ 2º O regulamento disporá sobre:

I – os requisitos e procedimentos para inscrição das cessões;

II – os dados mínimos a serem registrados, inclusive quanto às partes, ao crédito cedido e às condições essenciais da operação;

III – as regras de acesso às informações por órgãos públicos e, quando cabível, por terceiros interessados;

IV – os mecanismos de interoperabilidade com os sistemas judiciais.

**Art. 4º** Enquanto não implementado o registro centralizado previsto no art. 3º, a inscrição da cessão será realizada mediante peticionamento nos autos do processo judicial correspondente, com a juntada do instrumento de cessão em uma das seguintes instâncias:

I – no tribunal competente para a expedição ou o pagamento do precatório, quando já expedido;

II – no juízo em que tramita o processo judicial do qual se origina o crédito, nos demais casos.

§ 1º O órgão judicial promoverá a anotação da cessão nos autos, dispensada a utilização de sistema específico de registro.

§ 2º A inscrição de que trata o *caput* produzirá efeitos de publicidade e oponibilidade a terceiros, equiparando-se, para esses fins, ao registro centralizado.





## SENADO FEDERAL

Gabinete do Senador Alessandro Vieira

**Art. 5º** O registro da cessão deverá conter, no mínimo:

- I – a identificação das partes envolvidas;
- II – a identificação do processo judicial e do crédito cedido;
- III – a data e a forma da cessão;
- IV – o valor nominal do crédito;
- V – outras informações essenciais definidas em regulamento.

**Art. 6º** Os tribunais e órgãos do Poder Judiciário deverão assegurar a anotação da cessão nos autos do processo judicial correspondente, de forma a refletir a alteração de titularidade do crédito.

**Art. 7º** O disposto nesta Lei aplica-se às cessões realizadas após sua entrada em vigor, facultada a inscrição de cessões anteriores para fins de regularização e publicidade.

**Art. 8º** Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

### f) **Modernização da Lei nº 9.613, de 3 de março de 1998 (Lei Antilavagem)**

Conforme apontado no tópico 4 (Lavagem de Dinheiro), a Lei de Lavagem de Dinheiro pode ser modernizada de modo geral. Apresentamos o projeto abaixo que busca:

- inserir as alterações propostas em nosso relatório ao Projeto de Lei nº 5.582/2025. Embora já tenhamos apresentado tais alterações no item 10.2.1, reapresentamos-a aqui como projeto específico;
- criar uma regra própria, mais gravosa, para os crimes de lavagem de dinheiro previstos na lei de regência, de modo a dissuadir referidas condutas criminosas por meio do aumento da pena pecuniária, considerando a finalidade pretendida pelos sujeitos do delito;
- incluir novas hipóteses de comunicação de atividades suspeitas.

**PROJETO DE LEI Nº , DE 2026**

Altera a Lei nº 9.613, de 3 de março de 1998.

**O CONGRESSO NACIONAL decreta:**





## SENADO FEDERAL

Gabinete do Senador Alessandro Vieira

**Art. 1º** A Lei nº 9.613, de 3 de março de 1998 passa a vigorar com as seguintes alterações:

“**Art. 1º** .....

.....

Pena: reclusão, de 5 (cinco) a 15 (quinze) anos, e multa de 500 (quinhentos) a 1.500 (mil e quinhentos) dias-multa.

.....

§ 5º-A. A pena será de reclusão, de 10 (dez) a 30 (trinta) anos, se o crime for praticado por integrante de facção criminosa ou milícia privada, ou em seu benefício.

§ 6º Para a apuração do crime de que trata este artigo, sem prejuízo de outras medidas investigatórias, admite-se a utilização da ação controlada e da infiltração de agentes, não excluindo o crime eventual participação, em qualquer fase da atividade criminal de lavagem, de agente policial infiltrado, quando presentes elementos probatórios razoáveis de conduta criminal preexistente.” (NR)

“**Art. 4º-C.** Poderá ser determinada medida cautelar emergencial de bloqueio provisório de ativos financeiros, destinada à preservação e recuperação de valores vinculados a ilícitos penais, quando houver:

I – fundados indícios de ocorrência de crimes previstos nesta Lei; e

II – risco concreto de perecimento do objeto, caso se aguarde decisão judicial.

§ 1º Poderão determinar o bloqueio emergencial:

I – os membros do Ministério Público, no âmbito de suas atribuições constitucionais e legais;

II – o delegado de polícia, no exercício de funções de polícia judiciária descritas na Lei nº 12.830, de 2 de agosto de 2013, comunicado o Ministério Público.

§ 2º O bloqueio deverá se limitar exclusivamente ao montante diretamente vinculado à operação suspeita e terá duração máxima de 5 (cinco) dias corridos, contados da efetivação da medida.

§ 3º Imediatamente após determinar o bloqueio, o Ministério Público ou o delegado de polícia farão a comunicação ao juízo competente, sendo-lhes facultado requerer a conversão do bloqueio emergencial em medida cautelar assecuratória de bens.

§ 4º Decorrido o prazo de 5 (cinco) dias sem o pedido do Ministério Público ou do delegado de polícia, o bloqueio cessará automaticamente, independentemente de nova ordem.





## SENADO FEDERAL

Gabinete do Senador Alessandro Vieira

§ 5º Recebida a comunicação, o juiz, ouvido o Ministério Público em 24 (vinte e quatro) horas, na hipótese do inciso II do § 1º deste artigo, decidirá sobre:

- I – a manutenção do bloqueio até o final da investigação;
- II – a revogação do bloqueio;
- III – a substituição do bloqueio por medida menos gravosa.

§ 6º A instituição financeira destinatária da ordem emergencial deverá cumprir imediatamente o bloqueio no limite do valor indicado, garantindo:

- I – a integridade e rastreabilidade dos valores;
- II – a segregação dos ativos bloqueados;
- III – a comunicação da efetivação da medida ao órgão que determinou o bloqueio e ao juízo competente.

§ 7º A adoção indevida, abusiva ou desproporcional do bloqueio provisório sujeitará o agente público às responsabilidades civil, penal e administrativa aplicáveis.

§ 8º O disposto neste artigo não afasta outras medidas cautelares patrimoniais previstas no Decreto-Lei nº 3.689, de 3 de outubro de 1941 (Código de Processo Penal), nesta Lei e na legislação tributária.”

**Art. 9º** .....

.....

*Parágrafo único.* .....

XIV – as pessoas físicas ou jurídicas que prestem, mesmo que eventualmente, serviços de assessoria, consultoria, contadoria, auditoria, aconselhamento ou assistência, de qualquer natureza, inclusive serviços de advocacia ou de consultoria jurídica, respeitadas as normas infralegais editadas pelos respectivos órgãos de regulação profissional legalmente instituídos e de âmbito nacional, em operações:

.....” (NR)

**Art. 11.** .....

I – dispensarão especial atenção às operações que, nos termos de instruções emanadas das autoridades competentes, possam constituir-se em sérios indícios dos crimes previstos nesta Lei, ou com eles relacionar-se, notadamente quando se tratar de operações relacionadas a organizações criminosas;

.....





## SENADO FEDERAL

Gabinete do Senador Alessandro Vieira

IV - deverão comunicar ao Coaf a criação de pessoas jurídicas em série, nos termos do regulamento.” (NR)

### **10.2.3. A regulamentação do *lobby* como medida estrutural de prevenção à captura do estado**

A atividade de representação de interesses – usualmente denominada *lobby* – constitui prática inerente a regimes democráticos. Por meio dessa atividade, indivíduos ou grupos buscam influenciar processos decisórios governamentais. O *lobby* ocorre no Executivo, no Legislativo e no Judiciário, tanto no nível federal quanto nos Estados e Municípios, durante discussões relacionadas a políticas públicas. Trata-se de forma legítima de participação social, desde que exercida dentro da legalidade, da ética e sob parâmetros adequados de transparência.

No Brasil, o *lobby* jamais foi regulamentado, existindo numa zona de penumbra do ordenamento jurídico. Com o passar do tempo, a ausência de regulamentação deixou de ser uma simples lacuna normativa para se consolidar como fator estrutural de vulnerabilidade institucional. Como evidenciado ao longo dos trabalhos desta CPI, as interações entre agentes públicos e interesses privados têm se desenvolvido, em larga medida, em ambiente de opacidade, sem critérios mínimos de identificação dos interlocutores, dos interesses representados e dos conteúdos tratados.

Esse cenário não impede a prática do *lobby* – ao contrário, a empurra para a informalidade. Conforme é cediço, a atuação de grupos de interesse ocorre independentemente de regulamentação, sendo indispensável, portanto, organizá-la e submetê-la a parâmetros de transparência, em consonância com os princípios constitucionais da legalidade, moralidade e publicidade.

A experiência empírica colhida por esta CPI demonstra que essa informalidade tem sido sistematicamente explorada. Identificaram-se padrões recorrentes de atuação em que intermediários operam como canais informais de acesso a tomadores de decisão, sem qualquer registro ou controle. Em tais contextos, a linha divisória entre o *lobby* legítimo e práticas ilícitas é tênue, abrindo espaço para tráfico de influência, corrupção e mecanismos mais sofisticados e sutis de captura regulatória.

Mais grave ainda, constatou-se que estruturas vinculadas à criminalidade econômica e financeira se valem dessa ausência de transparência para infiltrar-se nos processos decisórios do Estado. A utilização de empresas de fachada, consultorias e operadores de relacionamento institucional tem permitido a defesa de interesses ilícitos sem qualquer rastreabilidade, dificultando a atuação dos órgãos de controle e comprometendo a integridade das decisões públicas.

De acordo com recomendação da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) sobre *lobby* e influência, emitida em 2010 — e revisada em 2024 —, a regulamentação do tema é essencial para combater vícios





## SENADO FEDERAL

Gabinete do Senador Alessandro Vieira

extremamente maléficis para a sociedade. Evidências mostram que a formulação de políticas nem sempre é inclusiva: por vezes, pode haver monopólio da influência por parte daqueles que são financeira e politicamente poderosos, em detrimento daqueles com menos recursos; ademais, as políticas e decisões públicas podem ser indevidamente influenciadas pelo fornecimento de evidências ou dados tendenciosos ou enganosos, bem como pela manipulação da opinião pública<sup>128</sup>.

Nesse contexto, a Recomendação da OCDE contempla um conjunto de princípios que, de forma sistematizada, podem ser agrupados em três eixos centrais: transparência, integridade e mecanismos de supervisão e responsabilização.

O primeiro é a organização e transparência da atividade, com a definição de canais institucionais claros para a interação entre agentes públicos e representantes de interesse. Isso inclui a exigência de identificação dos participantes, dos interesses defendidos e de sua legitimidade, bem como o registro e a publicidade das audiências realizadas. A transparência das agendas públicas constitui, nesse ponto, instrumento central de controle e prevenção.

O segundo eixo é a definição de critérios de legitimidade dos atores envolvidos, de modo que os interessados informem, com grau adequado de detalhamento, os temas a serem tratados e sua vinculação com os interesses representados. Tal medida permite distinguir a atuação legítima de iniciativas destinadas a influenciar indevidamente o processo decisório.

O terceiro eixo consiste na fixação de limites éticos e legais para o relacionamento entre agentes públicos e privados, especialmente no que se refere à oferta e ao recebimento de vantagens. A definição de regras objetivas sobre presentes, hospitalidades e benefícios correlatos é essencial para evitar que tais práticas sejam utilizadas como instrumentos indiretos de corrupção, ao mesmo tempo em que delimita claramente a fronteira entre condutas lícitas e ilícitas.

Diante desse quadro, a regulamentação do *lobby* revela-se não apenas desejável, mas indispensável<sup>129</sup>.

No Brasil, o substitutivo apresentado ao Projeto de Lei nº 2.914, de 2022 — que dispõe sobre a representação de interesse perante o poder público —, aprovado na Comissão de Transparência, Governança, Fiscalização e Controle e Defesa do Consumidor do Senado Federal (CTFC) contempla de modo oportuno essas medidas<sup>130</sup>.

De acordo com a proposição, a regulamentação se aplicará à atividade de representação de interesse perante as esferas federal, estadual, distrital e municipal, dos

<sup>128</sup> Disponível em: [https://legalinstruments.oecd.org/public/doc/256/256\\_en.pdf](https://legalinstruments.oecd.org/public/doc/256/256_en.pdf). Acesso em: 31.03.2026.

<sup>129</sup> Essa é uma recomendação da Transparência Brasil, apresentada como contribuição ao relatório. Mais informações sobre a instituição podem ser encontradas no sítio eletrônico <https://www.transparencia.org.br/>.

<sup>130</sup> Disponível em: [https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=9879325&ts=1759936657322&rendition\\_principal=S&disposition=inline](https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=9879325&ts=1759936657322&rendition_principal=S&disposition=inline). Acesso em: 31.03.2026.





## SENADO FEDERAL

Gabinete do Senador Alessandro Vieira

Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, incluídos o Ministério Público, os Tribunais de Contas e a Defensoria Pública (art. 1º, parágrafo único).

O seu art. 3º estipula os princípios regentes do *lobby*, como os da transparência, da ética, da probidade, da integridade e da boa-fé.

A principal forma de atuação dos representantes de interesse se dá mediante audiência, definida de modo amplo como “interação presencial ou telepresencial realizada dentro ou fora do local de trabalho, com ou sem agendamento prévio, em território nacional ou estrangeiro em que haja representação de interesse e participação de agente público” (art. 4º, VI).

O art. 5º veda a representação profissional de interesse privado por agente público, estabelecendo, ainda, uma quarentena nos 12 meses subsequentes ao exercício de cargo, emprego ou função pública.

Especialmente relevante nos parecem alguns deveres de formalização e transparência. Por exemplo, os representantes de interesse têm o dever de disponibilizar ao agente público com quem tenham se reunido, em até quatro dias úteis da realização da audiência, informações sobre o ato, abrangendo: a) a data e a duração da audiência; b) o nome e o cargo do agente público; c) o nome do representante de interesse; d) a identificação do cliente representado pelo representante de interesse na respectiva audiência; e) os documentos compartilhados entre os representantes de interesse e os agentes públicos; e f) as despesas realizadas pelos representantes de interesse, de forma individualizada, com cada audiência de que participe, inclusive com brindes e hospitalidades legítimas oferecidas (art. 10, I, “c”, e art. 11, § 1º, II, “d”).

Essas mesmas informações devem ser coletadas pelos órgãos públicos para fins de registro e publicidade (art. 11). Já audiências em que participe uma série de autoridades com especiais poderes decisórios — como os chefes do Poder Executivo, Ministros de Estado, Secretários de Estado e do Distrito Federal e secretários municipais, e membros do Poder Legislativo — devem ser publicadas em transparência ativa, independentemente de credenciamento do representante de interesse (art. 11, § 2º).

O art. 14 veda a oferta de bem, serviço ou vantagem indevida por agente privado que tenha interesse em decisão do agente público ou de colegiado do qual este participe, exceto em relação a brindes, obras literárias publicadas ou hospitalidade legítima. Em relação aos brindes, o seu § 1º esclarece que “são bens ou serviços sem valor econômico ou que sejam distribuídos a título de cortesia, propaganda ou divulgação habitual, desde que não ultrapassem o valor unitário de um salário-mínimo e que sua periodicidade de distribuição a um mesmo agente público não seja inferior a seis meses”. Já hospitalidades legítimas “são serviços de transporte, alimentação e hospedagem para a participação de agentes públicos em cursos, seminários, congressos e eventos congêneres, desde que, cumulativamente: I – o valor pago pelo representante de interesse não ultrapasse 20% (vinte por cento) da remuneração mensal do agente público; II – a periodicidade de sua





## SENADO FEDERAL

Gabinete do Senador Alessandro Vieira

oferta a um mesmo agente público não seja inferior a um ano; III – a participação do agente público esteja diretamente relacionada às atribuições de seu cargo ou função; e IV – o custeio seja feito por meio de pagamento direto pelo agente privado ao fornecedor do produto ou ao prestador do serviço”.

O PL se encontra atualmente na Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ) desta Casa, sob relatoria do Senador Efraim Filho. Manifestamos nosso apoio expresso a essa proposição, na medida em que reputamos que a instituição de um marco legal para a regulamentação da representação de interesses configura medida estruturante para o fortalecimento da integridade pública. Ao conferir transparência, previsibilidade e controle às interações entre agentes públicos e privados, tal medida contribui diretamente para a prevenção da corrupção, para a melhoria da qualidade das decisões estatais e para o enfrentamento qualificado da criminalidade organizada no âmbito econômico-financeiro. **Solicitamos a celeridade na aprovação do PL em questão.**

### 10.2.4. Aperfeiçoamento do controle interno e externo da Administração Pública

Como apurado nesta CPI, o crime organizado tem cada vez mais se infiltrado nas instituições formais do Estado. Na tarefa de combate e contenção a essa infiltração, é fundamental, portanto, impedir que organizações criminosas cooptem — o que normalmente ocorre por meio de concessão de vantagens econômicas indevidas — servidores públicos.

Para esse fim, é necessário o aprimoramento do sistema de controle interno e externo da Administração Pública. Nesse sentido, propõe-se as seguintes medidas efetivas de prevenção de ilícitos: (a) a regulamentação das Pessoas Expostas Politicamente (PEPs); (b) criação de um sistema de declaração de bens e direitos dos servidores públicos; (c) previsão de auditoria patrimonial aleatória de agentes públicos; e (d) estabelecimento de um regime mais ágil e integrado de compartilhamento de dados entre órgãos públicos, instituições financeiras e o órgão central de controle interno.

#### a) Regulamentação das Pessoas Expostas Politicamente (PEPs)

A prevenção contra a cooptação de servidores públicos é especialmente relevante em relação às altas autoridades públicas. Tais pessoas são classificadas, de acordo com o modelo antilavagem de dinheiro adotado mundo afora, como pessoas expostas politicamente (PEPs). Esse conceito compreende “pessoas singulares a quem estão ou foram cometidas funções públicas proeminentes, bem como os membros próximos da sua família ou pessoas conhecidas como a elas estreitamente associadas”<sup>131</sup>.

Ressaltamos que a qualificação como pessoa exposta politicamente não tem como objetivo rotular agentes públicos como potenciais corruptos, mas apenas reconhecer – a

<sup>131</sup> Art. 3º, 8, da Diretiva 2005/60/CE do Parlamento Europeu e do Conselho de 26 de outubro de 2005.





## SENADO FEDERAL

Gabinete do Senador Alessandro Vieira

exemplo do direito comparado – que os indivíduos que exercem ou exerceram relevantes funções públicas são mais sujeitos a riscos.

Por isso, é especialmente relevante o controle sobre as atividades financeiras dessas pessoas. Sendo tais pessoas ocupantes de altos cargos públicos (ou proximamente vinculadas a ocupantes de altos cargos públicos), cujas remunerações são públicas, é razoável exigir-se delas a sujeição a um maior escrutínio quanto à sua evolução patrimonial.

No Brasil, a menção na legislação às PEPs consta apenas no art. 12-A da Lei nº 9.613, de 1998, que prevê, na redação dada pela Lei nº 14.478, de 2022, a criação do Cadastro Nacional de Pessoas Expostas Politicamente (CNPEP), disponibilizado pelo Portal da Transparência.

No âmbito infralegal, o tema é regulamentado, especialmente, pelo Conselho de Controle de Atividades Financeiras (Coaf). A Resolução Coaf nº 40, de 22 de novembro de 2021, dispõe sobre procedimentos a serem observados, em relação a PEPs, por aqueles que se sujeitam à supervisão do Coaf.

No que se refere ao sistema financeiro, a regulação é dada pela Circular nº 3.978, de 23 de janeiro de 2020, do Banco Central. Já na esfera do mercado de capitais, o tema é tratado pela Resolução CVM nº 50, de 31 de agosto de 2021.

Percebe-se, portanto, a existência de uma lacuna de regulamentação legal ampla sobre o tema. É necessário que o Congresso Nacional edite uma lei com regras básicas e uniformes sobre esse tema.

Diante disso, apresentamos, a seguir, Projeto de Lei com a regulamentação de PEPs, que servirá de norte à disciplina sobre o tema emanada dos órgãos regulatórios.

### PROJETO DE LEI Nº , DE 2026

Dispõe sobre o regime jurídico das pessoas expostas politicamente, com vistas à prevenção da corrupção, da lavagem de dinheiro e de outros ilícitos econômicos.

O CONGRESSO NACIONAL decreta:

**Art. 1º** Esta Lei estabelece o regime jurídico aplicável às Pessoas Expostas Politicamente (PEPs), com vistas à prevenção da corrupção, da lavagem de dinheiro e de outros ilícitos econômicos, mediante:

I – identificação e classificação de risco;





## SENADO FEDERAL

Gabinete do Senador Alessandro Vieira

II – monitoramento contínuo e aprofundado de relações econômico-financeiras.

**Art. 2º** São consideradas PEPs aquelas que exerçam ou tenham exercido, nos últimos 5 (cinco) anos, função pública relevante no País ou no exterior, bem como:

I – seus familiares;

II – seus estreitos colaboradores;

III – pessoas jurídicas de que participem direta ou indiretamente.

§ 1º Incluem-se entre as PEPs:

I – os detentores de mandatos eletivos dos Poderes Executivo e Legislativo da União;

II – os ocupantes de cargo, no Poder Executivo da União, de:

a) Ministro de Estado ou equiparado;

b) Natureza Especial ou equivalente;

c) presidente, vice-presidente e diretor, ou equivalentes, de entidades da administração pública indireta; e

d) Grupo Direção e Assessoramento Superiores (DAS), nível 6, ou equivalente;

III – os membros do Conselho Nacional de Justiça, do Supremo Tribunal Federal, dos Tribunais Superiores, dos Tribunais Regionais Federais, dos Tribunais Regionais do Trabalho, dos Tribunais Regionais Eleitorais, do Conselho Superior da Justiça do Trabalho e do Conselho da Justiça Federal;

IV – os membros do Conselho Nacional do Ministério Público, o Procurador-Geral da República, o Vice-Procurador-Geral da República, o Procurador-Geral do Trabalho, o Procurador-Geral da Justiça Militar, os Subprocuradores-Gerais da República e os Procuradores-Gerais de Justiça dos Estados e do Distrito Federal;

V – os membros do Tribunal de Contas da União, o Procurador-Geral e os Subprocuradores-Gerais do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas da União;

VI – os presidentes e os tesoureiros nacionais, ou equivalentes, de partidos políticos;

VII – os Governadores e os Secretários de Estado e do Distrito Federal, os Deputados Estaduais e Distritais, os presidentes, ou equivalentes, de entidades da administração pública indireta estadual e distrital e os membros de





## SENADO FEDERAL

Gabinete do Senador Alessandro Vieira

Tribunais de Justiça, Tribunais Militares, Tribunais de Contas ou equivalentes dos Estados e do Distrito Federal; e

VIII – os Prefeitos, os Vereadores, os Secretários Municipais, os presidentes, ou equivalentes, de entidades da administração pública indireta municipal e os Presidentes de Tribunais de Contas ou equivalentes dos Municípios.

§ 2º São também consideradas PEPs os dirigentes de escalões superiores de entidades de direito internacional público ou privado.

§ 3º A condição de PEP deve ser aplicada pelos cinco anos seguintes à data em que a pessoa deixou de se enquadrar nas categorias previstas nos §§ 1º e 2º.

§ 4º Para fins do disposto no *caput* são considerados familiares os parentes, na linha direta, até o segundo grau, o cônjuge, o companheiro, a companheira, o enteado e a enteada.

§ 5º Para fins do disposto no *caput* são considerados estreitos colaboradores:

I – pessoas naturais que são conhecidas por terem sociedade ou propriedade conjunta em pessoas jurídicas de direito privado ou em arranjos sem personalidade jurídica, que figurem como mandatárias, ainda que por instrumento particular, ou possuam qualquer outro tipo de estreita relação de conhecimento público com uma PEP;

II – pessoas naturais que têm o controle de pessoas jurídicas de direito privado ou em arranjos sem personalidade jurídica, conhecidos por terem sido criados para o benefício de uma PEP.

§ 6º São também consideradas PEPs as pessoas que, no exterior, sejam:

I – chefes de estado ou de governo;

II – políticos de escalões superiores;

III – ocupantes de cargos governamentais de escalões superiores;

IV – oficiais-generais e membros de escalões superiores do Poder Judiciário;

V – executivos de escalões superiores de empresas públicas; ou

VI – dirigentes de partidos políticos.

**Art. 3º** As pessoas listadas no art. 9º da Lei nº 9.613, de 3 de março de 1998, deverão:





## SENADO FEDERAL

Gabinete do Senador Alessandro Vieira

- I – identificar clientes e beneficiários finais que sejam caracterizados como PEPs;
- II – adotar diligência reforçada em relação às PEPs;
- III – verificar a origem dos recursos e patrimônio das PEPs;
- IV – submeter o relacionamento das PEPs à aprovação da alta administração;
- V – realizar monitoramento contínuo de operações realizadas por PEPs.

Parágrafo único. A falta de adoção das medidas previstas no caput sujeita os seus destinatários às penalidades administrativas previstas no art. 12 da Lei nº 9.613, 3 de março de 1998.

**Art. 4º** O Conselho de Controle de Atividades Financeiras (Coaf) instituirá sistema de monitoramento contínuo de PEPs, com base em critérios de risco.

Parágrafo único. O Coaf reportará as operações atípicas de PEPs, conforme as respectivas atribuições:

- I – às autoridades de persecução penal competentes;
- II – à Receita Federal;
- III – à Controladoria-Geral da União ou às suas congêneres estaduais;
- IV – ao Tribunal de Contas competente.

**Art. 5º** Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

### **b) Criação de um sistema de declaração de bens e direitos dos servidores públicos**

A integridade da Administração Pública exige que agentes públicos estejam submetidos a padrões reforçados de transparência e controle, compatíveis com as funções que exercem. Assim, o monitoramento da evolução patrimonial constitui instrumento essencial para a detecção de enriquecimento ilícito, recebimento de vantagens indevidas e práticas de corrupção e improbidade administrativa.





## SENADO FEDERAL

Gabinete do Senador Alessandro Vieira

Nesse contexto, apresentamos, a seguir, proposta legislativa que institui um sistema moderno, integrado e orientado por dados, apto a permitir o controle efetivo da evolução patrimonial dos agentes públicos<sup>132</sup>.

Em termos concretos, a medida prevê: (a) a obrigatoriedade de declarações eletrônicas detalhadas de bens e valores, abrangendo não apenas o agente público, mas também seu cônjuge e filhos; (b) a inclusão de informações sobre participações societárias relevantes, com extensão à situação patrimonial de pessoas jurídicas quando houver concentração significativa de cotas; (c) a criação do Sistema Eletrônico de Registro de Bens e Valores (Sispatri), com a finalidade de armazenar, cruzar e analisar dados patrimoniais, permitindo a identificação de inconsistências e variações atípicas; (d) a atribuição da gestão do sistema aos órgãos de controle, como controladorias e tribunais de contas, garantindo institucionalidade e independência na análise das informações; (e) a previsão de sanções rigorosas, inclusive demissão, em caso de omissão ou prestação de informações falsas.

A justificativa da proposta é consistente com os achados desta CPI. O modelo atual, baseado em declarações estáticas e fragmentadas, revela-se insuficiente para lidar com a sofisticação dos mecanismos contemporâneos de ocultação patrimonial, frequentemente utilizados em esquemas de corrupção e criminalidade organizada.

A centralização das informações em ambiente eletrônico estruturado permite: (a) o uso de ferramentas avançadas de análise de dados; (b) o acompanhamento longitudinal da evolução patrimonial; (c) a rápida identificação de incompatibilidades entre rendimentos e patrimônio; (d) o suporte qualificado a investigações e auditorias; (e) a pronta adoção de medidas cautelares patrimoniais, como bloqueio e sequestro de bens.

Trata-se, portanto, de iniciativa que alinha o Brasil às melhores práticas internacionais de prevenção à corrupção, ao substituir um modelo meramente declaratório por um sistema ativo, inteligente e orientado à gestão de risco.

A adoção de mecanismos dessa natureza não implica presunção de ilicitude, mas sim o reconhecimento de que o exercício de funções públicas – especialmente em níveis decisórios – exige maior grau de escrutínio e *accountability*, como forma de proteção do interesse público e de fortalecimento das instituições democráticas.

### PROJETO DE LEI Nº , DE 2026

<sup>132</sup> A proposta foi originalmente apresentada no estudo *Novas medidas contra a corrupção*, elaborado pela FGV-RJ e pela Transparência Internacional. Disponível em: <https://comunidade.transparenciainternacional.org.br/novas-medidas-contr-a-corrupcao>. Acesso em: 02.04.2026.





## SENADO FEDERAL

Gabinete do Senador Alessandro Vieira

Dispõe sobre a obrigatoriedade de apresentação, pelos agentes públicos, de declaração eletrônica de bens e valores para a posse e o exercício de mandato, cargo, emprego ou função na administração pública direta, indireta ou fundacional e dá outras providências.

O CONGRESSO NACIONAL decreta:

**Art. 1º** Esta lei dispõe sobre a obrigatoriedade de apresentação, pelos agentes públicos, de declaração eletrônica de bens e valores para a posse e o exercício de mandato, cargo, emprego ou função na administração pública direta, indireta ou fundacional.

**Art. 2º** A posse e o exercício de agentes públicos para o desempenho, ainda que transitório ou sem remuneração, por eleição, nomeação, designação, contratação ou qualquer outro meio de investidura ou vínculo, mandatos, cargos, funções ou empregos nos órgãos da administração pública direta, indireta ou fundacional, dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, assim como do Ministério Público, na União, Estados, Distrito Federal e Municípios, ficam condicionados à apresentação de declaração eletrônica do seu patrimônio.

**Art. 3º** A declaração eletrônica de bens e valores compreenderá móveis, imóveis, semoventes, dinheiro (em moeda nacional ou estrangeira), títulos, ações, investimentos financeiros, participações societárias e qualquer outra espécie de bens e valores patrimoniais, bem como suas obrigações passivas localizados no país ou no exterior, e abrangerá, se existentes, os bens, direitos, valores e obrigações do cônjuge ou companheiro, filhos e outras pessoas que vivam sob a dependência econômica do declarante.

Parágrafo único. Nas situações em que houver a propriedade de empresas, associações, organizações ou similares, o patrimônio destes também deverá constar da declaração eletrônica de bens, desde que o agente público ou as pessoas a ele vinculadas, nos termos do caput, sejam detentores de mais de 15% das respectivas cotas societárias.

**Art. 4º** A declaração eletrônica de bens e valores deverá ser entregue por meio do Sistema Eletrônico de Registro de Bens e Valores (Sispatri).

**Art. 5º** Caberá ao Poder Executivo Federal desenvolver o Sispatri, com recursos de seu próprio orçamento, devendo disponibilizar, sem ônus, seu código-fonte aos órgãos e entidades não pertencentes à Administração Pública Federal encarregados de receber e custodiar as declarações, nos termos do art. 6º desta Lei.

§1º O Sispatri deverá conter ferramentas de levantamento, cruzamento e tratamento de dados que permitam a produção de informações estratégicas e gerenciais com base nas declarações nele registradas.





## SENADO FEDERAL

Gabinete do Senador Alessandro Vieira

§2º O Sispatrí poderá ter funcionalidade que possibilite importar dados da Declaração de Ajuste Anual de Imposto de Renda da Receita Federal, com o objetivo de facilitar o preenchimento e evitar erros e omissões.

**Art. 6º** A declaração de bens e valores deverá ser atualizada:

I – anualmente, até o dia 31 de maio; e

II – no prazo de 10 (dez) dias da data em que o agente público deixar o vínculo.

Parágrafo único. Os agentes públicos que se encontrarem, a qualquer título, regularmente afastados ou licenciados cumprirão a exigência no prazo de 10 (dez) dias, contados do seu retorno ao serviço.

**Art. 7º** As declarações eletrônicas de bens e valores entregues por meio do Sispatrí serão remetidas aos seguintes órgãos, aos quais cabe sua custódia:

I – Controladoria-Geral da União, quando se tratar de agente público vinculado ao Poder Executivo Federal, incluindo Ministros de Estado, excetuando-se o ocupante do cargo previsto na alínea “a”, inciso III, deste artigo;

II – órgão central de controle interno respectivo, quando se tratar de agente público vinculado ao Poder Executivo Estadual, do Distrito Federal e dos Municípios com mais de cinquenta mil habitantes, excetuando-se os ocupantes dos cargos previstos na alínea “a”, inciso IV, deste artigo;

III – Tribunal de Contas da União, quando se tratar de:

a) Presidente e Vice-Presidente da República;

b) agente público vinculado ao Poder Legislativo, incluindo Deputados Federais e Senadores da República;

c) agente público vinculado ao Poder Judiciário Federal, incluindo membros da Magistratura Federal;

d) membro ou demais agentes públicos integrantes do Ministério Público Federal.

IV – Tribunais de Contas Estaduais, quando se tratar de:

a) Governadores e Prefeitos Municipais;

b) agente público vinculado ao Poder Legislativo, incluindo Deputados Estaduais e Distritais e Vereadores Municipais;

c) agente público vinculado ao Poder Judiciário Estadual, incluindo membros da Magistratura Estadual;





## SENADO FEDERAL

Gabinete do Senador Alessandro Vieira

d) membro ou demais agentes públicos integrantes do Ministério Público Estadual; e

e) agente público vinculado a Município com menos de cinquenta mil habitantes

**Art. 8º** Os órgãos e entidades previstos no art. 7.º desta Lei poderão firmar acordo de cooperação com outros órgãos e entidades de controle e fiscalização, inclusive responsáveis por investigações policiais, e o Ministério Público, com a finalidade de compartilhar as informações constantes nas declarações referidas no parágrafo anterior.

Parágrafo único. Caberá ao órgão ou entidade que receber as informações previstas no caput o estabelecimento de regras que protejam o sigilo das informações fornecidas e as sanções aos agentes responsáveis pelo seu descumprimento, sem prejuízo das já previstas em lei.

**Art. 9º** Será punido com a pena de demissão, a bem do serviço público, sem prejuízo de outras sanções cabíveis, o agente público que se recusar a prestar declaração prevista nesta Lei, dentro do prazo determinado, ou que a prestar falsa.

**Art. 10** As declarações previstas nesta Lei e os dados registrados no Sispatri poderão ser utilizados em levantamentos prévios e investigações realizadas pelos órgãos previstos nos arts. 7º e 8º desta Lei, independentemente da instauração de sindicância ou processo administrativo, nos termos do respectivo regulamento, ficando resguardado o caráter sigiloso de tais informações.

**Art. 11** Revoga-se o art. 13, IV, da Lei n. 8.429, de 2 de junho de 1992.

**Art. 12** Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

### c) Auditoria patrimonial aleatória de agentes públicos

Existe uma preocupação legítima da sociedade brasileira com o aumento do patrimônio de pessoas que exercem altas funções públicas, sobretudo diante da recorrência de escândalos envolvendo enriquecimento ilícito.

Nesse contexto, a realização de sindicâncias patrimoniais por amostragem — mediante seleção aleatória de autoridades ocupantes de cargos relevantes — apresenta-se como instrumento eficaz sob dois aspectos: de um lado, permite identificar irregularidades que dificilmente viriam à tona por outros meios, podendo inclusive desencadear investigações mais amplas; de outro, exerce relevante efeito dissuasório, ao criar a percepção de que qualquer agente pode ser submetido a escrutínio a qualquer momento.





## SENADO FEDERAL

Gabinete do Senador Alessandro Vieira

Assim, propõe-se, em anexo, alteração legislativa para estabelecer a realização de sorteios anuais conduzidos pelo Tribunal de Contas competente, por meio dos quais um conjunto de autoridades públicas será selecionado para fiscalização patrimonial<sup>133</sup>. Essas sindicâncias não se limitam ao agente, estendendo-se também a seus familiares e a pessoas jurídicas a ele vinculadas. Prevê-se, ainda, a atuação colaborativa de órgãos como a Receita Federal e o Ministério Público, de modo a assegurar a robustez técnica das análises. Como mecanismo de reforço institucional, tipifica-se como ato de improbidade administrativa qualquer conduta destinada a obstruir ou dificultar a realização dessas auditorias.

A medida busca suprir uma lacuna relevante no sistema de controle brasileiro. Embora haja frequentes questionamentos públicos sobre a evolução patrimonial de autoridades, inexistente um modelo estruturado que permita verificações sistemáticas, aprofundadas e imparciais. A utilização de critérios aleatórios para a seleção dos fiscalizados — inspirada em experiências bem-sucedidas de auditorias públicas — afasta suspeitas de direcionamento ou perseguição política, ao mesmo tempo em que amplia o alcance do controle para agentes dos diversos Poderes e instituições.

O caráter aleatório dessas auditorias, ademais, tende a aumentar significativamente a capacidade de detecção de ilícitos e, sobretudo, a prevenir práticas corruptas, ao instaurar um ambiente de maior vigilância e responsabilização no exercício da função pública.

### PROJETO DE LEI Nº , DE 2026

Altera a Lei nº 8.730, de 10 de novembro de 1993, que estabelece a declaração de bens e rendas, para prever sindicâncias patrimoniais aleatórias.

O CONGRESSO NACIONAL decreta:

**Art. 1º** Esta lei prevê sindicâncias patrimoniais aleatórias sobre agentes públicos, como instrumento de prevenção de ilícitos e de detecção de enriquecimento ilícito.

**Art. 2º** A Lei nº 8.730, de 10 de novembro de 1993, passa a vigorar acrescida dos seguintes arts. 4º-A e 7º-A:

<sup>133</sup> A proposta foi originalmente apresentada no estudo *Novas medidas contra a corrupção*, elaborado pela FGV-RJ e pela Transparência Internacional. Disponível em: <https://comunidade.transparenciainternacional.org.br/novas-medidas-contra-a-corrupcao>. Acesso em: 02.04.2026.





## SENADO FEDERAL

Gabinete do Senador Alessandro Vieira

“**Art. 4º-A.** Sem prejuízo do disposto no parágrafo 2º do artigo anterior, o Tribunal de Contas da União, em sessão pública anual, sorteará 15 membros da categoria do inciso III, incluindo ministros, secretários e outras autoridades com status de Ministro, assim como 50 membros de cada categoria dos incisos IV a VII, do artigo 1º, para serem submetidos a sindicância patrimonial, realizada em conjunto com servidores da Receita Federal e do Ministério Público Federal.

§1º A sindicância poderá ser estendida para membros da família e pessoas jurídicas relacionadas.

§2º O disposto no *caput* não afasta o dever do Ministério Público e da corregedoria a que está vinculada autoridade ou servidor de instaurar, respectivamente, os procedimentos previstos no art. 8º, §1º, da Lei nº 7.347, de 24 de julho de 1985, e no art. 14, §3º, da Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992.

§3º A Fazenda Pública Federal, constatando indícios de incompatibilidade, omissão ou inexatidão em declaração tributária quanto a bens ou fontes de rendas, conforme detalhado nos arts. 1º e 2º desta Lei, comunicará o fato ao Tribunal de Contas da União, ao órgão corregedor pertinente e ao Ministério Público.

§4º A Fazenda Pública deverá manter sistema de informática adequado para os fins do parágrafo anterior, o qual deverá identificar incompatibilidade, omissão ou inexatidão e comunicar automaticamente o Tribunal de Contas da União, o órgão corregedor pertinente e o Ministério Público.”

“**Art. 7º-A** Constitui ato de improbidade não implementar as disposições desta Lei, impedir ou dificultar os trabalhos decorrentes, bem como não atender os ditames da Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011, no que diz respeito às informações de que trata esta Lei.

Parágrafo único. O Tribunal de Contas da União e os órgãos a que estiverem vinculadas as autoridades relacionadas no art. 1º divulgarão o resultado das sindicâncias referidas no art. 4º-A, mantendo sítio eletrônico com as informações não sigilosas decorrentes da aplicação desta Lei.”

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

### **d) Gestão de informações para detecção de corrupção de funcionários públicos**

A Controladoria-Geral da União (CGU) desempenha papel central no controle da integridade administrativa, especialmente ao acompanhar a evolução patrimonial de um universo expressivo de servidores públicos federais, com vistas à identificação de indícios de enriquecimento ilícito. Contudo, o exercício dessa atribuição encontra obstáculos relevantes, notadamente a exigência de autorização judicial para acesso a informações financeiras, o que compromete a eficiência e a tempestividade das análises.

Diante disso, apresenta-se proposta legislativa, a seguir, com o intuito de remover tais entraves, ao estabelecer um regime mais ágil e integrado de compartilhamento de

181





## SENADO FEDERAL

Gabinete do Senador Alessandro Vieira

dados entre órgãos públicos, instituições financeiras e o órgão central de controle interno<sup>134</sup>. Para tanto, autoriza o acesso, pela Controladoria, a informações de natureza econômica e financeira dos servidores, com a finalidade específica de viabilizar o acompanhamento de sua evolução patrimonial.

O alcance da medida é abrangente, incluindo dados produzidos ou mantidos por órgãos e entidades da administração pública direta e indireta, bem como por empresas estatais, autarquias e fundações. Também contempla informações sob guarda da administração tributária. Ademais, prevê a possibilidade de compartilhamento de dados por parte de instituições como o Banco Central, entidades do sistema financeiro e o órgão regulador do mercado de capitais, sempre que tais informações forem necessárias ao desempenho das funções institucionais de controle.

Um dos aspectos mais relevantes da proposta reside na dispensa de autorização judicial para esse intercâmbio de informações, o que representa mudança significativa no modelo vigente. A exigência atual de intervenção do Poder Judiciário configura um dos principais entraves à atuação eficiente dos órgãos de controle, retardando ou inviabilizando a obtenção de dados essenciais para a detecção de irregularidades.

Ao simplificar e desburocratizar o acesso a essas informações, a medida fortalece a capacidade estatal de identificar padrões incompatíveis entre rendimentos e patrimônio, contribuindo para a prevenção e repressão de práticas ilícitas. Trata-se, portanto, de iniciativa que aprimora a arquitetura institucional de combate à corrupção, ao conferir maior efetividade às atividades de fiscalização patrimonial no âmbito da Administração Pública.

### PROJETO DE LEI COMPLEMENTAR Nº , DE 2026

Altera a Lei Complementar nº 5.172, de 25 de outubro de 1966, e a Lei Complementar nº 105, de 10 de janeiro de 2001, para dispor sobre o compartilhamento de informações sigilosas para a avaliação da evolução patrimonial dos servidores públicos federais.

O CONGRESSO NACIONAL decreta:

**Art. 1º** Esta lei altera a Lei Complementar nº 5.172, de 25 de outubro de 1966, e a Lei Complementar nº 105, de 10 de janeiro de 2001, para dispor sobre o

<sup>134</sup> A proposta foi originalmente apresentada no estudo *Novas medidas contra a corrupção*, elaborado pela FGV-RJ e pela Transparência Internacional. Disponível em: <https://comunidade.transparenciainternacional.org.br/novas-medidas-contra-a-corrupcao>. Acesso em: 02.04.2026.





## SENADO FEDERAL

Gabinete do Senador Alessandro Vieira

compartilhamento de informações sigilosas para a avaliação da evolução patrimonial dos servidores públicos federais.

**Art. 2º** O art. 198 da Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966, passa a vigorar com as seguintes alterações:

“**Art. 198.** Sem prejuízo do disposto no parágrafo 2º do artigo anterior, o Tribunal de Contas da União, em sessão pública anual, sorteará 15 membros da categoria do inciso III, incluindo ministros, secretários e outras autoridades com status de Ministro, assim como 50 membros de cada categoria dos incisos IV a VII, do artigo 1º, para serem submetidos a sindicância patrimonial, realizada em conjunto com servidores da Receita Federal e do Ministério Público Federal.

.....

§1º .....

.....

III – requisições de bases de dados advindas do órgão central de Controle Interno do Poder Executivo Federal, para efeito exclusivo do cumprimento da competência de avaliação da evolução patrimonial dos servidores públicos federais, na forma do parágrafo único do art. 70 e do art. 74 da Constituição Federal de 1988.

.....

§6º Estão abrangidas pelo disposto no inciso III do §1º todas as informações produzidas ou custodiadas por qualquer órgão ou entidade pública, da administração direta ou indireta, empresas públicas, autarquias e fundações, inclusive aquelas informações recebidas e custodiadas pela Secretaria da Receita Federal do Brasil.

§7º Não caracteriza quebra do sigilo fiscal, bancário ou comercial, ou violação do dever de sigilo, o fornecimento de bases de dados na forma do inciso III do §1º, estendendo-se ao órgão central de Controle Interno do Poder Executivo Federal e a seus servidores a responsabilidade pela guarda e pelo tratamento das informações, com as devidas responsabilizações administrativas, civis e penais, na forma da Lei.

§8º É vedado ao órgão central de Controle Interno o compartilhamento com terceiros das informações constantes das bases de dados referidas no inciso III, §1º, salvo se expressamente autorizado pelos órgãos fornecedores ou custodiantes das bases, ressalvada a comunicação às autoridades competentes da prática de ilícitos penais ou administrativos.

§9º O órgão central de Controle Interno do Poder Executivo Federal editará normas para assegurar a impessoalidade na identificação de ilícitos a partir da base de dados e que o acesso a informações da base de dados relativas a agentes públicos específicos seja justificado.” (NR)

**Art. 3º** O art. 4º da Lei Complementar nº 105, de 10 de janeiro de 2001, passa a vigorar com a seguinte redação:





## SENADO FEDERAL

Gabinete do Senador Alessandro Vieira

**Art. 4º.** O Banco Central do Brasil, as instituições financeiras e a Comissão de Valores Mobiliários, nas áreas de suas atribuições, fornecerão ao Poder Legislativo Federal e ao órgão central de Controle Interno do Poder Executivo Federal as informações e os documentos sigilosos que, fundamentadamente, forem necessários ao exercício das competências constitucionais e legais do Poder Legislativo Federal e à elucidação de fatos apurados em procedimento investigatório ou objeto de processo administrativo.

.....

§2º As solicitações provenientes do Poder Legislativo federal deverão ser previamente aprovadas pelo Plenário da Câmara dos Deputados, do Senado Federal ou de suas respectivas comissões parlamentares de inquérito.

§3º Não caracteriza quebra do sigilo fiscal, bancário ou comercial, ou violação do dever de sigilo, o fornecimento de informações e documentos sigilosos ao órgão central de Controle Interno do Poder Executivo Federal, estendendo-se ao órgão e a seus servidores a responsabilidade pela guarda e pelo tratamento das informações, com as devidas responsabilizações administrativas, civis e penais, na forma da Lei." (NR)

**Art. 4º** Revogam-se os §§ 1º e 2º do art. 3º da Lei Complementar nº 105, de 10 de janeiro de 2001.

**Art. 5º** Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

### 10.2.5. Marco legal da atividade de inteligência

Fundamental para o combate ao crime organizado é que se disponha de uma estrutura adequada de Inteligência. Para isso, faz-se necessário o estabelecimento de um arcabouço normativo que permita aos serviços de inteligência operar de maneira eficiente, eficaz e efetiva. A legislação deve ser clara quanto às atribuições e mandatos dos distintos entes, bem como de suas limitações.

Ademais, é imprescindível que se distinga com clareza a atividade de inteligência daquela de investigação criminal. Nesse sentido, observamos que enquanto o escopo da Inteligência é reunir dados e informações para a produção de conhecimentos com o objetivo de assessorar um processo decisório, a investigação criminal refere-se ao um conjunto de procedimentos destinados a identificar indícios de autoria e materialidade de um delito<sup>135</sup>. Essa diferenciação é de extrema relevância, sobretudo quando se trata de Inteligência Policial conduzida pelas polícias judiciárias.

No combate ao crime organizado, a Inteligência deve ser empregada, portanto, produzindo-se conhecimentos que subsidiarão o planejamento estratégico e permitirão análises que auxiliem os vários órgãos de Segurança Pública com dados referentes às

<sup>135</sup> Sobre o assunto, vide, de Joannis Brito Gonçalves, *Atividade de Inteligência e Legislação Correlata*, 6ª edição (Niterói: Impetus, 2018).





## SENADO FEDERAL

Gabinete do Senador Alessandro Vieira

organizações criminosas e seus objetivos, componentes, tipologias, metodologias de atuação, e quaisquer outros conhecimentos úteis para antecipar as ações desses grupos e mitigar os riscos das operações e iniciativas contra eles.

Se não se deve confundir inteligência com investigação, nada obsta que a Inteligência, em suas distintas categorias (de Estado, Militar, Policial, de Segurança Pública, Fiscal, etc.), contribua para o enfrentamento ao crime organizado. Isso se dá, por exemplo, com análises sobre organizações criminosas, estimativas, e outros produtos, dentre os quais se destaca o chamado “Relatório Técnico (RT)”, previsto na Doutrina Nacional de Inteligência de Segurança Pública (DNISP)<sup>136</sup>.

Diante da referência à DNISP, assinalamos que compete ao Poder Executivo a iniciativa da maior parte das iniciativas legislativas que regulamentam o emprego da Inteligência no enfrentamento ao crime organizado. Essas iniciativas se relacionam, por exemplo, à estrutura de sistemas e subsistemas que reúnam distintos órgãos de inteligência, a medidas que promovam a cooperação, ao intercâmbio de dados, informações e conhecimento e o desenvolvimento de ações e operações conjuntas e, ainda, à proposição de treinamento e capacitação para os profissionais que atuem diretamente com Inteligência.

No âmbito do Poder Legislativo, compete-nos atuar nas proposições normativas gerais e que possam estabelecer parâmetros para a atividade e seus órgãos e entes. Nesse sentido, o aspecto mais significativo relacionado ao tema tem sido a discussão sobre um marco legal para a Inteligência. O atual arcabouço normativo centra-se na Lei nº 9.883, de 7 de dezembro de 1999, que, entre outras coisas, cria a Agência Brasileira de Inteligência (Abin) e institui o Sistema Brasileiro de Inteligência (Sisbin). A referida lei também define inteligência e contrainteligência, estabelece responsabilidades para os órgãos do Sisbin, as competências da Abin e dispositivos sobre compartilhamento de informações. Dispõe, ainda, sobre a Política Nacional de Inteligência (PNI)<sup>137</sup> e sobre o controle externo, a cargo do Congresso Nacional.

Assim, o marco legal da Inteligência no Brasil é uma lei federal de 15 artigos. Apesar de extremamente importante por trazer ao mundo jurídico-normativo pátrio assunto de significativa relevância para o Estado e a sociedade, indubitavelmente é norma que merece aperfeiçoamento, passados mais de 25 anos desde sua publicação. Observamos a necessidade de regras mais abrangentes e claras, que definam mandatos e limites para os órgãos de inteligência e reforcem seus mecanismos de controle.

De acordo com o art. 2º da Lei nº 9.883, de 1999, entende-se por Inteligência “a atividade que objetiva a obtenção, análise e disseminação de conhecimentos, dentro e fora do território nacional, sobre fatos e situações de imediata ou potencial influência sobre o

<sup>136</sup> BRASIL. Ministério da Justiça. Secretaria Nacional de Segurança Pública. *Doutrina Nacional de Inteligência de Segurança Pública – DNISP*. 4. ed. rev. e atual. Brasília: Secretaria Nacional de Segurança Pública, 2014.

<sup>137</sup> A PNI está consubstanciada no anexo do Decreto nº 8.793, de 29 de junho de 2016.





## SENADO FEDERAL

Gabinete do Senador Alessandro Vieira

processo decisório e a ação governamental e sobre a salvaguarda e a segurança da sociedade e do Estado”. Contrainteligência, por sua vez, é a atividade voltada à “neutralização da Inteligência adversa” (art. 3º), a qual pode ser tanto de governos quanto de organizações privadas.

Entendemos que há limitação doutrinária no conceito de Inteligência segundo a lei brasileira, a qual a estabelece precipuamente como “atividade”. Não obstante, a definição comum no mundo ocidental há décadas baseia-se na percepção de Inteligência sob uma conotação trina: **processo (ou atividade), produto (ou conhecimento) e organização (as estruturas funcionais que produzem inteligência)**<sup>138</sup>. O que parece ser apenas um recorte de caráter doutrinário, acaba gerando problemas práticos, inclusive de caráter legislativo, com deficiência de normas que regulamentem Inteligência como produto (leis específicas sobre os documentos de inteligência, por exemplo) e como organização (dispositivos sobre as agências de inteligência, suas relações e mandato legal)<sup>139</sup>.

A lei produziu, portanto, certa confusão entre “Inteligência” e “atividade de inteligência” (trocando-se o todo pela parte), situação que se repete em normas acessórias, como a PNI e a Estratégia Nacional de Inteligência (ENI)<sup>140</sup>, e mesmo na chamada “*Doutrina da Atividade de Inteligência*”<sup>141</sup>, publicada pela Abin em novembro de 2023. O resultado prático desse equívoco é que muitas vezes falta clareza tanto para os produtores e operadores de inteligência quanto para seus controladores, especialmente sobre como se definir Inteligência em suas distintas conotações<sup>142</sup>.

Sugerimos, portanto, ajuste na Lei nº 9.883, de 1999, adotando-se a definição de “Inteligência”, de maior precisão conceitual, de forma a se alcançar concepção mais abrangente e clara da Inteligência como “**atividade, produto e organização**”. Acrescentamos que se estaria indo ao encontro da doutrina adotada nas grandes democracias pelo globo. Mais adequado, da mesma forma, é associar a “atividade de inteligência” ao processo pelo qual dados e informações importantes para o processo decisório (entre os quais uma parcela de caráter sigiloso) são requeridos, reunidos, analisados e disponibilizados aos tomadores de decisão.

Como “produto”, Inteligência pode ser definida como o conhecimento resultante de um processo específico de análise de informações, com metodologia própria, destinado a subsidiar o processo decisório. Já Inteligência como “organização” refere-se às estruturas

<sup>138</sup> Essa percepção consolidou-se no Ocidente e tem como fundamento a obra do professor norte-americano Sherman Kent, publicada nos Estados Unidos, em 1947, sob o título de *Strategic Intelligence for American World Policy*, obra que se tornou um clássico e leitura obrigatória entre os profissionais de inteligência no Ocidente – no Brasil, foi traduzida como *Informações Estratégicas* (Rio de Janeiro: Bibliex, 1967). Gonçalves (2018), trata do assunto.

<sup>139</sup> A esse respeito, vide *Atividade de Inteligência e Legislação Correlata* (op. cit.).

<sup>140</sup> A ENI encontra-se no anexo do Decreto de 15 de dezembro de 2017 (sem número).

<sup>141</sup> *Doutrina da Atividade de Inteligência*. Brasília: Abin, 2023.

<sup>142</sup> Para maiores esclarecimentos sobre o conceito de Inteligência, vide, de Joannisval Brito Gonçalves, *Atividade de Inteligência e Legislação Correlata*, 6ª edição (Niterói: Impetus, 2018).





## SENADO FEDERAL

Gabinete do Senador Alessandro Vieira

funcionais com atribuições de reunir dados e informações e processá-los para produzir Inteligência, ou seja, os serviços secretos.

Importante destacar, assim, que, além da conceituação trina assinalada, a Inteligência pode ser dividida em três “funções” ou “ramos”: **inteligência** (relacionada à reunião e análise de informações para produção de conhecimento); **contrainteligência** (que objetiva proteger seu próprio conhecimento e neutralizar a inteligência adversa); e **operações de inteligência** (compreendidas como as ações, inclusive com recurso a meios e técnicas sigilosos, para a obtenção dos dados protegidos)<sup>143</sup>. Observemos que as três são executadas pelos serviços secretos, sendo difícil, senão impossível, deles dissociá-las.

No que concerne às referências a operações de inteligência na legislação brasileira, a Lei nº 9.883, de 1999, tangencia o assunto ao tratar, em seus arts. 3º e 4º, sobre o emprego de “meios e técnicas sigilosos”. Assim, o parágrafo único do art. 3º assevera que as “atividades de inteligência serão desenvolvidas, no que se refere aos limites de sua extensão e **ao uso de técnicas e meios sigilosos**, com irrestrita observância dos direitos e garantias individuais, fidelidade às instituições e aos princípios éticos que regem os interesses e a segurança do Estado” (grifos nossos). Já o art. 4º estabelece, entre as competências da Abin, a de “planejar e executar ações, **inclusive sigilosas**, relativas à obtenção e análise de dados para a produção de conhecimentos destinados a assessorar o Presidente da República” (grifos nossos).

A Abin é assinalada no art. 3º da Lei nº 9.883, de 1999, como o órgão central do Sisbin. Ainda conforme esse dispositivo, a Agência “terá a seu cargo planejar, executar, coordenar, supervisionar e controlar as atividades de inteligência do País, obedecidas à política e às diretrizes superiormente traçadas nos termos desta Lei”. Suas demais competências estão dispostas no art. 4º:

Art. 4º À Abin, além do que lhe prescreve o artigo anterior, compete:

- I - planejar e executar ações, inclusive sigilosas, relativas à obtenção e análise de dados para a produção de conhecimentos destinados a assessorar o Presidente da República;
- II - planejar e executar a proteção de conhecimentos sensíveis, relativos aos interesses e à segurança do Estado e da sociedade;
- III - avaliar as ameaças, internas e externas, à ordem constitucional;
- IV - promover o desenvolvimento de recursos humanos e da doutrina de inteligência, e realizar estudos e pesquisas para o exercício e aprimoramento da atividade de inteligência.

<sup>143</sup> A *Doutrina da Atividade de Inteligência* (op. cit.) assinala inteligência e contrainteligência como “ramos” e operações como “elemento” responsável “pelo cumprimento da função de executar” (ao lado de “análise” como “elemento responsável pela função de informar”). Preferimos manter a percepção tradicional (funções ou ramos) para efeitos deste Relatório.





## SENADO FEDERAL

Gabinete do Senador Alessandro Vieira

Parágrafo único. Os órgãos componentes do Sistema Brasileiro de Inteligência fornecerão à Abin, nos termos e condições a serem aprovados mediante ato presidencial, para fins de integração, dados e conhecimentos específicos relacionados com a defesa das instituições e dos interesses nacionais.

Aspecto que mereceria atenção em uma reforma da legislação de inteligência seria exatamente o papel da Abin como órgão central do Sisbin. A realidade das últimas duas décadas deixou evidentes as dificuldades do órgão de coordenar e supervisionar as ações dos demais componentes do Sisbin.

Um último aspecto que merece destaque em nossas considerações gerais sobre Inteligência diz respeito ao “controle da atividade de inteligência”, previsto na Lei nº 9.883, de 1999. A Lei estabelece, em seu art. 6º, que “o controle e a fiscalização externos da atividade de inteligência serão exercidos pelo Poder Legislativo, na forma a ser estabelecida em ato do Congresso Nacional”. Esse órgão, criado no final de 2000, é a Comissão Mista de Controle das Atividades de Inteligência (CCAI). O ato a que se refere o art. 6º é o Regimento Interno da CCAI (RICCAI), estabelecido pela Resolução nº 2, de 2013 — CN, sendo parte do Regimento Comum do Congresso Nacional (RCCN).

Passados mais de 25 anos desde sua criação e mais de 12 desde a entrada em vigor de seu Regimento Interno, depreende-se que a CCAI pode ter sua atuação aprimorada. Para isso, entendemos como necessárias alterações no RICCAI, as quais englobam a composição da Comissão, o método de escolha de seu Presidente, e até ajustes nos mecanismos de fiscalização e controle de que dispõe, inclusive em suas relações com os entes controlados.

Em 2025, sob a Presidência do deputado Filipe Barros (PL/PR), a CCAI intensificou seu trabalho. Além da avaliação do ingresso de entes federados no Sisbin, a Comissão pôde, em sessões secretas, discutir aspectos relevantes da Inteligência, ouvindo tanto o Diretor-Geral da Abin quanto outros profissionais de inteligência e especialistas na área.

Tema de grande relevância discutido ao longo do ano, tanto em sessões da Comissão quanto em reuniões com seu Presidente e outros membros, foi a necessidade de reforma no arcabouço legislativo de Inteligência. Assim, discutiu-se que tipo de projeto poderia ser apresentado no âmbito do Poder Legislativo para tornar a atividade dos serviços de inteligência mais eficaz, eficiente e efetiva. Tratou-se, ainda, do fortalecimento institucional, tanto do Sisbin quanto de seu órgão central, a Abin, e de iniciativas que dessem respaldo à chamada Inteligência de Estado.

Assim, no encerramento dos trabalhos de 2025, a CCAI aprovou duas proposições: 1) o PL nº 6.423, de 2025, que dispõe sobre aspectos gerais da Inteligência no Estado brasileiro, constituindo-se em verdadeiro marco legal da Inteligência; e 2) o PRN, ainda sem número, que dispõe sobre a Comissão Mista de Controle das Atividades de Inteligência (CCAI), comissão permanente do Congresso Nacional, órgão de controle e fiscalização externos da atividade de inteligência, propondo um novo Regimento Interno para a





## SENADO FEDERAL

Gabinete do Senador Alessandro Vieira

Comissão, mais adequado às atribuições e necessidades do órgão de controle externo e tornando mais efetivo o controle.

Notemos que as duas proposições foram construídas ao longo do ano de trabalho da CCAI. Suas versões finais, aprovadas pela Comissão, receberam contribuições de membros do próprio colegiado, de representantes da comunidade de inteligência e do órgão de classe dos servidores da Abin, a Intelis.

Aprovado na CCAI em 15 de dezembro de 2025, o PL nº 6.423, de 2025, tornou-se proposição de autoria da Comissão, seguindo rito específico de tramitação, em conformidade com os artigos 142 e 143 do Regimento Comum. Foi remetido ao Plenário do no dia seguinte, estando pronto para a deliberação. Uma vez aprovado no Plenário do Senado, seguirá diretamente para o Plenário da Câmara dos Deputados.

O PL nº 6.423, de 2025, constitui verdadeiro marco legal da Inteligência no Brasil, superando a concepção restritiva de “atividade de inteligência” predominante na Lei nº 9.883, de 7 de dezembro de 1999. Assim, define Inteligência em conformidade com a percepção doutrinária consolidada de Inteligência como processo (atividade), produto (conhecimento) e organização (serviços de inteligência)<sup>144</sup>.

Aspecto de extrema relevância do PL repousa no fato de que o projeto foi concebido levando em consideração as peculiaridades da Inteligência como função de Estado, seus limites e as necessidades de ajustes e aperfeiçoamento da legislação vigente. Também foram consideradas as demandas da comunidade de inteligência, que em 2025 teve diálogos substanciais com o presidente e membros da CCAI. Note-se, ainda, que a participação de dirigentes ou de representantes dos órgãos controlados em audiências da Comissão possibilitou percepção mais abrangente da situação atual da Inteligência e das necessidades de aperfeiçoamento da legislação correlata.

O Projeto é extenso e sistemático, alcançando distintos aspectos da legislação de inteligência que podem ser aperfeiçoados pelo Congresso Nacional, sem incidir nas limitações constitucionais de competência e iniciativa do Poder Executivo. Em linhas gerais, organiza-se da seguinte forma:

- Capítulo I – Das definições e do controle (arts. 1º a 3º)
- Capítulo II – Da Inteligência como função de Estado (art. 4º)
- Capítulo III – Da produção de Inteligência (arts. 5º a 7º)
- Capítulo IV – Do acesso a registros, dados cadastrais, documentos e informações (arts. 8º a 11)
- Capítulo V – Das operações de Inteligência (arts. 12 e 13)
- Capítulo VI – Das técnicas e meios sigilosos excepcionais (arts. 14 a 19)

<sup>144</sup> A esse respeito, confira-se o Relatório de Atividades de 2025 da CCAI, disponível em <https://legis.senado.leg.br/atividade/comissoes/comissao/449/> (acesso em 03/04/2026).





## SENADO FEDERAL

Gabinete do Senador Alessandro Vieira

- Capítulo VII – Das ferramentas de monitoramento remoto de terminais de comunicações pessoais (arts. 20 a 23)
- Capítulo VIII – Do profissional de Inteligência (arts. 24 a 32)
- Capítulo IX – Do controle da Inteligência (art. 33)
- Capítulo X – Dos crimes contra a Inteligência (arts. 34 a 36)
- Capítulo XI – Disposições finais e transitórias (arts. 37 a 39)

Percebemos essa proposição da CCAI como uma das mais importantes iniciativas do órgão de controle externo sobre a legislação de Inteligência, sem prejuízo de eventuais modificações que se fizerem necessárias. Nesse sentido, caso aprovado, terá impactos positivos significativos para a Inteligência de Estado, como atividade, produto e organização.

No que concerne ao PRN, ainda sem número, este propõe um novo Regimento Interno para a Comissão, em substituição à Resolução nº 2, de 2013 – CN. Sua elaboração deu-se em razão das lacunas do atual Regimento e da necessidade de tornar a Comissão um órgão mais efetivo de controle. Assim, a proposição amplia os poderes da CCAI, estabelece nova composição e regulamenta com mais clareza a forma como o controle externo da Inteligência deve ser exercido<sup>145</sup>.

Por se tratar de um PRN, é necessário que a proposição seja apresentada pelas Mesas das duas Casas. Na reunião que o aprovou na Comissão, assinalou-se que os parlamentares atuariam no sentido de conclamar os pares para que se desse continuidade à proposição, a qual deve ser votada em sessão do Congresso Nacional. Encaminhamos, em anexo, cópia do PRN e do PL.

De fato, há muito a ser aperfeiçoado no arcabouço legislativo brasileiro, que tem como pedra fundamental a já citada Lei nº 9.883, de 1999. Já se vão quase três décadas desde a criação da Abin e a instituição do Sisbin, os quais passaram por significativa transformação. Contudo, mesmo depois de tanto tempo transcorrido, há lacunas legais que precisam ser preenchidas, e é a isso que se propõe o PL nº 6.423, de 2025. Ajustes são necessários tanto na normativa geral de inteligência, quanto em seus mecanismos de controle, especialmente de controle externo.

Entendemos, da mesma forma, que o mais adequado seja apoiar os projetos de 2025 da CCAI e contribuir para que avancem, ainda que com as alterações eventualmente necessárias. Fundamental que haja clareza sobre o papel da Inteligência em Segurança Pública e sobre a forma como devem atuar os órgãos que produzem conhecimentos especializados para assessorar processos decisórios no enfrentamento ao crime organizado.

<sup>145</sup> A esse respeito, vide: 1) Joannisval Brito Gonçalves. *Políticos e Espiões: o controle da Atividade de Inteligência*, 2ª edição (Niterói: Impetus, 2019); e 2) Joannisval Brito Gonçalves & Rodrigo Ribeiro Bedritichuk, *Controle parlamentar da inteligência no Brasil: Análise e propostas de mudanças na CCAI*. Brasília: Núcleo de Estudos e Pesquisas/CONLEG/Senado, julho de 2024 (Texto para Discussão nº 331). Disponível em: [www.senado.leg.br/estudos](http://www.senado.leg.br/estudos).





## SENADO FEDERAL

Gabinete do Senador Alessandro Vieira

### 10.2.6. Modernização do sistema socioeducativo e da legislação infracional

No século passado, o tratamento jurídico dos então chamados menores partia de uma lógica tutelar e correccional. O marco normativo foi o Código de Menores de 1927 (Decreto nº 17.943-A, de 12 de outubro de 1927), conhecido como Código Mello Mattos, que consolidou normas de assistência e proteção e refletia a ideia de intervenção estatal sobre o menor abandonado e o menor delinquente. Nesse modelo, a ênfase recaía menos sobre direitos subjetivos da criança e do adolescente e mais sobre tutela, vigilância e correção.

Em 1979, já no fim do regime militar, o Código de Menores de 1979 (Lei nº 6.697, de 10 de outubro de 1979) revogou o Código Mello Matos, mas manteve, de certa forma, a lógica anterior, com a denominada doutrina da situação irregular. O foco recaía sobre o menor que estivesse em abandono, carência material, desvio de conduta ou prática de infração penal, autorizando intervenção judicial e administrativa. A categoria menor permanecia vinculada a um recorte estigmatizante, voltado principalmente à infância pobre e marginalizada.

A ruptura conceitual ocorreu com a Constituição Federal de 1988. O art. 227 consagrou o dever da família, da sociedade e do Estado de assegurar, com absoluta prioridade, os direitos da criança e do adolescente. Já o art. 228 determinou a inimputabilidade penal dos menores de dezoito anos, sujeitos à legislação especial. Com isso, o texto constitucional abandonou a doutrina da situação irregular e passou a adotar a doutrina da proteção integral, tratando crianças e adolescentes como sujeitos de direitos, com a máxima prioridade, e não mais como objetos de tutela estatal.

A legislação especial citada na CF foi o Estatuto da Criança e do Adolescente — Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990. O ECA substituiu integralmente o modelo anterior e estabeleceu um regime jurídico fundado em direitos fundamentais, garantias processuais e responsabilização específica dos adolescentes autores de ato infracional, sujeitando-os a medidas de proteção ou socioeducativas, ao passo que as crianças somente se sujeitam a medidas de proteção. O rol das medidas socioeducativas inclui advertência, obrigação de reparar o dano, prestação de serviços à comunidade, liberdade assistida, semiliberdade e internação, esta somente aplicada em casos excepcionais.

O ECA representou a passagem de um modelo de controle social do menor para um modelo de responsabilização jurídica do adolescente, dentro de um sistema de garantias e direitos. A prática infracional deixou de ser tratada sob categorias abertas e assistencialistas típicas do direito de menores e passou a ser enquadrada em categorias jurídicas determinadas, com limites bem definidos para a atuação estatal.

A disciplina infracional foi aprofundada pela Lei nº 12.594, de 18 de janeiro de 2012, que instituiu o Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo — Sinase. Esta lei





## SENADO FEDERAL

Gabinete do Senador Alessandro Vieira

regulamentou a execução das medidas socioeducativas destinadas a adolescente que pratique ato infracional, organizando regras sobre gestão, financiamento, acompanhamento, avaliação, planos de atendimento e parâmetros de execução das medidas.

Apesar da enorme evolução dos direitos da pessoa menor de 18 anos, garantidos pela Constituição Federal e por diplomas normativos dela derivados, entendemos que a legislação de regência, em especial o ECA, no tocante às medidas socioeducativas, necessita de aprimoramentos.

Atualmente, a medida de internação — a mais gravosa entre as previstas no ECA — somente pode ser imposta em casos extremamente graves, arrolados nos incisos do art. 122 do diploma (ato infracional cometido mediante violência a pessoa ou grave ameaça; reiteração no cometimento de outras infrações graves; e por descumprimento reiterado e injustificável da medida anteriormente imposta).

Mesmo nessas hipóteses graves, o ordenamento limita a duração máxima da medida em três anos, independentemente da brutalidade e da hediondez do ato cometido. Não precisamos listar aqui os inúmeros casos graves e de grande repercussão midiática, muitas vezes de adolescentes prestes a completar 18 anos de idade, já plenamente capazes de entender o caráter ilícito do fato e de se portar de acordo, ao menos objetivamente, praticam condutas absolutamente hediondas. A resposta estatal para esses casos é descolada da realidade, envolta ideologicamente por uma abstração idílica — em tese humanística — que despreza por completo a segurança da sociedade e a dignidade das vítimas.

Ressaltamos que o Brasil tem tratamento sancionador totalmente excepcional quando se toma como parâmetro o direito comparado. Entre os países de tradição ibérica, apenas Portugal possui prazo de internação máximo semelhante ao do Brasil<sup>146</sup>. Na Espanha, o prazo é de até 10 anos<sup>147</sup>; na França, em casos graves, pode se chegar a 30 anos<sup>148</sup>. Em países de tradição anglo-saxã, como Canadá e Estados Unidos, a sanção pode ser perpétua.

Não se está aqui sequer a questionar o modelo adotado pela Constituição Federal de 1988. Apenas é necessário considerar que o ECA, editado em 1990, não corresponde à expectativa da sociedade — e mesmo de justiça — de tratar com maior severidade atos infracionais extremamente graves, praticados por indivíduos que notadamente não apresentam condições mínimas de convívio social.

<sup>146</sup> PORTUGAL. Lei n.º 166/99, de 14 de setembro. Aprova a Lei Tutelar Educativa. Diário da República, Lisboa, n.º 215/1999, Série I-A, 14 set. 1999. Disponível em: <https://diariodarepublica.pt/dr/detalhe/lei/166-1999-570567>. Acesso em: 8 mar. 2026.

<sup>147</sup> ESPANHA. Ley Orgánica 5/2000, de 12 de enero, reguladora de la responsabilidad penal de los menores. Boletín Oficial del Estado (BOE), Madrid, n. 11, p. 1422-1441, 13 ene. 2000. Disponível em: <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2000-641>. Acesso em: 8 mar. 2026.

<sup>148</sup> FRANÇA. Code de la justice pénale des mineurs. Paris: Légifrance, versão consolidada. Disponível em: [https://www.legifrance.gouv.fr/codes/texte\\_lc/LEGITEXT000039086952/](https://www.legifrance.gouv.fr/codes/texte_lc/LEGITEXT000039086952/). Acesso em: 8 mar. 2026.





## SENADO FEDERAL

Gabinete do Senador Alessandro Vieira

Aliás, fosse a intenção do constituinte originário limitar o período de internação em apenas três anos, independentemente da gravidade do ato infracional, tê-lo-ia feito no próprio texto constitucional, e não deixado à vontade do legislador ordinário fazê-lo. Conforme dito, a sanção máxima de três anos de internação, que inclusive absorve atos anteriormente praticados — um verdadeiro descalabro — a teor do art. 45, § 2º, da Lei do Sinase, está longe do tratamento infracional dos demais países, ainda que se optasse exclusivamente por esse parâmetro de comparação. A realidade brasileira se impõe, e existe claramente a necessidade de aprimoramentos legislativos que deem resposta adequada a atos cruéis praticados por adolescentes.

Essa opinião é corroborada, inclusive, por uma das autoridades ouvidas por esta CPI, a juíza Vanessa Cavaliere, atuante na Vara de Infância e Juventude da Capital do Rio de Janeiro por mais de 10 anos. Segundo a juíza, é necessário que a legislação infracional se modernize para abarcar atos praticados por adolescentes e que destoe por completo de atos infracionais comuns.

Tramita no Congresso Nacional o PL 1.473, de 2025, de autoria do Senador Fabiano Contarato, que visa conferir tratamento sancionatório mais severo a adolescentes que pratiquem atos infracionais de particular gravidade. Segundo o PL, no caso de atos infracionais praticados com violência ou grave ameaça, o prazo de internação pode ser de até cinco anos; se o ato doloso for contra a dignidade sexual da vítima ou resultar morte, o prazo de internação pode ser de até dez anos. Nesses casos, excepciona-se a regra do § 5º do art. 121 do ECA, que determina a liberação compulsória do sujeito aos 21 anos de idade, mantendo-se o custodiado em unidade específica, distinta dos condenados por crimes comuns.

Entendemos que referido PL, atualmente na Câmara dos Deputados, apresenta enormes avanços, motivo pelo qual pugnamos por sua célere aprovação.

### **10.2.7. Funcionamento das Comissões Parlamentares de Inquérito**

As Comissões Parlamentares de Inquérito estão presentes na Constituição Federal em seu art. 58, e têm poderes de investigação próprios das autoridades judiciais. Esses poderes devem ser entendidos no prisma da teoria dos poderes implícitos, a qual defende que, ao ser concedido determinado poder a um órgão do Estado, também lhe devem ser concedidos todos os meios para que efetivamente exerça sua função institucional em sua plenitude<sup>149</sup>.

Entretanto, experiências recentes demonstram que os poderes de investigação das CPIs estão sendo progressivamente limitados, de forma inconstitucional, inclusive por

---

<sup>149</sup> RE 593727, Relator(a): CEZAR PELUSO, Relator(a) p/ Acórdão: GILMAR MENDES, Tribunal Pleno, julgado em 14-05-2015, ACÓRDÃO ELETRÔNICO REPERCUSSÃO GERAL - MÉRITO DJe-175 DIVULG 04-09-2015 PUBLIC 08-09-2015.





## SENADO FEDERAL

Gabinete do Senador Alessandro Vieira

decisões monocráticas de ministros do Supremo Tribunal Federal, em franca violação à Constituição Federal, da qual deveriam ser seus fiéis guardiões.

Um dos problemas verificados na recente CPMI do INSS foi a intromissão indevida do STF, por meio de uma decisão – novamente monocrática – do ministro Flávio Dino, ao questionar o modo de votação dos requerimentos de quebras de sigilo. Os regimentos internos das Casas Legislativas expressamente preveem a possibilidade de votação em globo de proposições em geral. No Regimento desta Casa, por exemplo, essa possibilidade está prevista no art. 300, II, entre outros dispositivos.

Nesta CPI, mencionamos a inusitada prática de se utilizar de um processo já arquivado para escolha do relator, no caso, o ministro Gilmar Mendes, que ao invés de determinar a distribuição do pedido, optou por continuar no caso da Maridt Participações S.A.

No mesmo passo, considerando a ausência de legitimidade recursal expressa garantida às CPIs, também entendemos que a lei de regência deve abarcar tal hipótese, permitindo que a Comissão se insurja processualmente contra quaisquer decisões judiciais que possam prejudicar o andamento dos trabalhos.

Diante de todo o exposto, optamos por adotar a sugestão de aprimoramento legislativo que estava contida no relatório final da CPMI do INSS, que acabou sendo rejeitado pelo colegiado, propondo um projeto de lei de igual teor neste relatório, nos termos a seguir, servindo o relatado como a respectiva justificativa:

### PROJETO DE LEI Nº , DE 2026

Altera a Lei nº 1.579, de 18 de março de 1952, para fortalecer as prerrogativas e poderes das Comissões Parlamentares de Inquérito.

O CONGRESSO NACIONAL decreta:

**Art. 1º** Esta Lei altera a Lei nº 1.579, de 18 de março de 1952, para fortalecer as prerrogativas e poderes das Comissões Parlamentares de Inquérito.

**Art. 2º** A Lei nº 1.579, de 18 de março de 1952, passa a vigorar com a seguinte redação:





## SENADO FEDERAL

Gabinete do Senador Alessandro Vieira

**“Art. 1º-A.** A investigação realizada por Comissão Parlamentar de Inquérito possui caráter autônomo e independente, não se vinculando, em qualquer aspecto, à atuação da polícia judiciária ou do Ministério Público, subsistindo, portanto, como exercício próprio e inafastável da função investigativa que lhe é atribuída pelo art. 58, § 3º da Constituição Federal.”

**“Art. 2º** .....

§ 1º Os requerimentos de quebra de sigilo bancário, fiscal, de dados telefônicos ou telemáticos e de relatórios de inteligência financeira poderão ser aprovados em globo, desde que individualmente fundamentados em sua justificação.

§ 2º Os elementos de informação oriundos da quebra de sigilo bancário, fiscal, de dados telefônicos ou telemáticos, permanecem sob a guarda exclusiva da comissão parlamentar de inquérito, incumbindo-lhe o dever de zelar pela preservação do sigilo.” (NR)

**“Art. 2º-A.** A Comissão Parlamentar de Inquérito poderá, mediante deliberação do colegiado, requisitar às autoridades policiais ou judiciárias o compartilhamento de elementos informativos ou de provas constantes de investigações criminais ou de processos penais, mediante transferência de sigilo.

Parágrafo único. A requisição de que trata o caput deverá ser atendida no prazo de 5 (cinco) dias, prorrogável por decisão do Presidente da Comissão Parlamentar de Inquérito.”

**“Art. 3º** .....

§ 1º Em caso de não comparecimento da testemunha, sem motivo justificado, a Comissão Parlamentar de Inquérito, por ato próprio, requisitará à autoridade policial a sua apresentação ou determinará que seja conduzida pelo órgão de polícia legislativa da respectiva Casa legislativa.

.....

§ 3º Admite-se a intimação por meio eletrônico, inclusive por correio eletrônico ou por aplicativos de mensagens, desde que confirmada a ciência inequívoca do destinatário.

§ 4º A intimação para comparecimento deverá observar prazo mínimo de 48 (quarenta e oito) horas de antecedência.

§ 5º O reconhecimento da condição de testemunha ou de investigado realizar-se-á apenas de forma expressa, sendo admissível exclusivamente por deliberação da Comissão ou por requerimento convocatório que haja sido previamente aprovado.





## SENADO FEDERAL

Gabinete do Senador Alessandro Vieira

§ 6º O comparecimento das testemunhas e dos investigados constitui obrigação inafastável, devendo realizar-se perante a Comissão Parlamentar de Inquérito, sob a estrita observância das formalidades legais, não podendo ser dispensado senão por motivo expressamente admitido pela Comissão.

§ 7º O deferimento de medidas cautelares de natureza penal ou o cumprimento de pena privativa de liberdade não afasta a obrigação prevista no parágrafo anterior.

§ 8º Na hipótese de o convocado, na condição de investigado ou testemunha, encontrar-se preso, preventiva ou definitivamente, a Comissão Parlamentar de Inquérito requisitará sua apresentação diretamente à autoridade penitenciária competente.

§ 9º O não comparecimento injustificado sujeitará a testemunha à imposição de multa, cujo valor poderá variar de 1 (um) a 10 (dez) salários-mínimos, a critério da Comissão Parlamentar de Inquérito, sem prejuízo da responsabilização pelo pagamento das custas da diligência e de eventual incidência de outras sanções de natureza civil ou penal.

§ 10 A multa prevista no parágrafo anterior poderá ser majorada em até 10 (dez) vezes, conforme se evidencie a capacidade econômica do depoente.” (NR)

**"Art. 3º-A.** .....

*Parágrafo único.* Atendidos os pressupostos da legislação processual penal, a Comissão Parlamentar de Inquérito poderá representar ao juízo competente pela decretação da prisão preventiva de investigados no âmbito do inquérito parlamentar.” (NR).

**“Art. 3º-B.** Compete ao Presidente da Comissão Parlamentar de Inquérito representá-la, judicial e extrajudicialmente, podendo, por intermédio do órgão de advocacia pública da respectiva Casa Parlamentar, interpor quaisquer recursos contra decisões judiciais, inclusive monocráticas, proferidas em sede de habeas corpus ou mandado de segurança.

§ 1º É obrigatória a intimação, preferencialmente por meio eletrônico, do órgão de advocacia pública da respectiva Casa parlamentar acerca de decisões de interesse das Comissões Parlamentares de Inquérito.

§ 2º As Comissões Parlamentares de Inquérito terão prazo em dobro para a prática de atos processuais.”

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





## SENADO FEDERAL

Gabinete do Senador Alessandro Vieira

### 10.2.8. Código de Ética dos Tribunais Superiores

A presente CPI deparou com fatos extremamente graves relacionados à conduta ética de ministros, em especial do Supremo Tribunal Federal (STF).

Ao contrário dos demais membros dos órgãos do Poder Judiciário, sujeitos ao controle dos respectivos Tribunais e do Conselho Nacional de Justiça, os ministros do STF submetem-se a regime disciplinar e ético muito menos rigoroso – o que possibilitou a ocorrência de fatos altamente suspeitos.

Alguns dos fatos graves, noticiados amplamente pela imprensa, estão sendo objeto de investigação criminal, o que retira sensivelmente a credibilidade do Poder Judiciário como um todo. Descrevemos essas condutas nos tópicos 5 (Infiltração do crime organizado no poder público) e 10.1 (Indiciamentos).

Infelizmente, as denúncias de irregularidades não se limitam aos membros do Supremo Tribunal Federal – autoridades que deveriam ser as mais zelosas pelo decoro, pela respeitabilidade e pela honra do órgão a que pertencem. Há inúmeras casos graves também em outros órgãos de cúpula do Poder Judiciário, em especial nos Tribunais Superiores. Esses órgãos concentram causas de extrema relevância para o país, pois decidem questões jurídicas em sistemáticas processuais próprias, gerando precedentes de obediência obrigatória pelos demais juízes de hierarquia inferior.

Apesar de todo esse quadro que merece extrema preocupação, autoridades como o Procurador-Geral da República estão, até o momento, silentes. Recentemente, inclusive, uma decisão extremamente questionável do ministro Gilmar Mendes tentou conferir àquela autoridade a atribuição exclusiva de denunciar crimes de responsabilidade praticados por ministros do STF, em descabida e ilegal manobra para reduzir as prerrogativas constitucionais deste Senado Federal, o que prejudicaria ainda mais a apuração de infrações ético-disciplinares cometidas por autoridades de cúpula do Poder Judiciário.

Lamentavelmente, observamos que as tentativas de moralizar o STF, por exemplo, têm sofrido questionamentos até mesmo internamente, exigindo atuação externa.

Diante de todo esse quadro fático, entendemos que é urgente e imprescindível a atuação conjunta do Congresso Nacional, por meio de uma emenda à Constituição, para que haja maior rigor ético no regime jurídico aplicável aos membros dos Tribunais Superiores. Confiamos nos membros do Poder Legislativo federal para superar essa intensa crise ética por que passa o Poder Judiciário nacional, por culpa exclusiva de alguns de seus membros.

**PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO Nº , DE 2026**

197





## SENADO FEDERAL

Gabinete do Senador Alessandro Vieira

Altera a Constituição Federal para dispor sobre o Estatuto Ético dos membros do Supremo Tribunal Federal e dos Tribunais Superiores.

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** Esta Emenda à Constituição altera a Constituição Federal para dispor sobre o Estatuto Ético dos membros do Supremo Tribunal Federal e dos Tribunais Superiores.

**Art. 2º** A Constituição Federal passa a vigorar com as seguintes alterações:

“**Art. 93-A.** Os membros do Supremo Tribunal Federal e dos Tribunais Superiores, no exercício de suas atribuições e fora dela, devem conduzir-se de maneira a não comprometer a reputação do respectivo Tribunal, a dignidade de seu cargo ou a confiança pública, bem como a respeitar os seguintes princípios:

- I – moralidade;
- II – impessoalidade;
- III – probidade;
- IV – transparência;
- V – neutralidade;
- VI – decoro;
- VII – eficiência;
- VIII – honestidade; e
- IX – prudência.

*Parágrafo único.* Aos membros do Supremo Tribunal Federal e dos Tribunais Superiores se aplica, no que couber, o regime jurídico-disciplinar dos servidores públicos da Administração Pública federal.

**Art. 93-B.** Os membros do Supremo Tribunal Federal e dos Tribunais Superiores têm o dever de:

- I – manter postura irrepreensível, mesmo no âmbito privado;
- II – guardar absoluta confidencialidade sobre informações a que teve acesso em virtude do cargo;
- III – dedicar-se ao exercício da função jurisdicional, com primazia sobre qualquer outra atividade;





## SENADO FEDERAL

### Gabinete do Senador Alessandro Vieira

IV – não se relacionar com pessoas que estejam respondendo a processo criminal ou que sejam parte em qualquer processo perante o respectivo órgão jurisdicional;

V – divulgar remunerações e vantagens recebidas a qualquer título, direta ou indiretamente, inclusive por palestras, cursos, eventos e atividades semelhantes;

VI – assegurar a sua disponibilidade permanente, bem como a sua presença pessoal no Tribunal, garantindo que possam desempenhar as suas funções judiciais com celeridade.

*Parágrafo único.* A participação em cursos, palestras, eventos e atividades semelhantes somente é permitida se:

I – não houver interesse, do contratante ou dos patrocinadores, em processos judiciais em trâmite perante o respectivo órgão jurisdicional;

II – não houver incompatibilidade de horário com as sessões de julgamento do respectivo órgão jurisdicional, ressalvada situação de representação institucional;

III – houver divulgação de todos os custos arcados por terceiros em benefício do magistrado, inclusive com alimentação, alojamento e transporte, bem como dos responsáveis pelos pagamentos.

**Art. 93-C.** É vedado aos membros do Supremo Tribunal Federal e dos Tribunais Superiores:

I – manter vínculo de natureza empresarial, societária, contratual ou creditícia que possa interferir na imparcialidade de sua atuação jurisdicional;

II – receber, a qualquer título, ainda que por doação ou por qualquer tipo de liberalidade, verbas oriundas de honorários advocatícios de ações judiciais nas quais tenha atuado;

III – opinar sobre processo pendente de julgamento perante o Tribunal respectivo ou que possa vir a ser julgado pelo órgão;

IV – receber presentes ou benefícios de qualquer natureza, ressalvados os de natureza institucional que não sejam incorporados ao seu patrimônio pessoal;

V – deixar de devolver para julgamento, por mais de 180 dias, autos de processo de que tenha pedido vista;

VI – exercer atividade político-partidária;

VII – atuar, ainda que após aposentadoria, direta ou indiretamente, em processos perante o Tribunal a que foi vinculado;

VIII – conceder entrevistas a veículos de imprensa, proferindo juízo de valor, sobre atividades típicas dos demais Poderes, observadas as demais vedações existentes.





## SENADO FEDERAL

### Gabinete do Senador Alessandro Vieira

§ 1º Na vedação prevista no inciso VI do *caput* deste artigo, incluem-se a participação em comícios, passeatas, eventos político-partidários, inauguração de obras, lançamento de políticas públicas ou quaisquer fatos assemelhados.

§ 2º A vedação prevista no inciso VII do *caput* deste artigo abrange qualquer tipo de atuação jurídica, contenciosa ou consultiva, inclusive a confecção de pareceres, opiniões jurídicas ou assemelhadas.

§ 3º A violação das vedações deste artigo caracteriza crime de responsabilidade.

§ 4º A denúncia de crimes de responsabilidade de membros do Supremo Tribunal Federal ou de Tribunais Superiores pode ser formulada por qualquer cidadão ao órgão de julgamento competente.

**Art. 93-D** Lei Complementar de iniciativa do Supremo Tribunal Federal poderá sujeitar os respectivos membros e os de Tribunais Superiores a regime jurídico-disciplinar mais rigoroso.”

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

### 10.3. Recomendações

#### 10.3.1. Fortalecimento das instituições de combate ao crime organizado

A segurança pública desponta como um dos maiores problemas dos brasileiros, segundo diversas pesquisas recentes. Em uma das pesquisas, realizada pelo instituto IPSOS, 41% dos entrevistados mencionaram crime e violência como a principal preocupação<sup>150</sup>. Em outra, a cargo da Quaest, em novembro de 2025, 38% afirmaram que a violência era a maior preocupação do Brasil atual<sup>151</sup>.

O Poder Executivo, por excelência, é o maior condutor de políticas públicas dentro de um sistema presidencialista, como o adotado no Brasil. Apesar de o Poder Legislativo também ser responsável pela formulação das políticas públicas, em especial o seu aspecto normativo, é a Administração Pública em sentido estrito a principal executora das funções estatais que impactam o dia a dia da população brasileira.

Conforme se diagnosticou, há mecanismos efetivos de combate ao crime organizado que precisam ser fortalecidos. A carência de recursos e de pessoal demanda ações que são de iniciativa privativa do Poder Executivo. Nesse sentido, recomendamos:

<sup>150</sup> IPSOS. *What Worries the World - Dezembro de 2024*. São Paulo: Ipsos, 17 jan. 2025.

<sup>151</sup> CNN BRASIL. Quaest: preocupação dos brasileiros com violência dispara após megaoperação. *CNN Brasil*, 12 nov. 2025.





## SENADO FEDERAL

Gabinete do Senador Alessandro Vieira

a) A apresentação ao Congresso Nacional de Projeto de Lei do Congresso Nacional (PLN) de crédito adicional para o exercício de 2026, contemplando a suplementação da dotação discricionária da Polícia Federal para ao menos R\$2,5 bilhões;

b) o restabelecimento da dotação do Funpen a patamar compatível com as demandas do sistema penitenciário federal;

c) a autorização de nomeação para os cargos vagos na PF, na SENAPPEN, na ABIN, na Receita Federal, na CVM e no Banco Central;

d) a reavaliação da estrutura do Coaf com alteração legislativa para que passe a contar com quadro próprio de servidores, compatível com as atividades desempenhadas, e realização de concurso público para preenchimento das vagas;

e) a proteção das receitas das apostas esportivas (*bets*) e das loterias federais destinadas ao FNSP da incidência da DRU, por meio de emenda constitucional ou de mecanismo legislativo equivalente, de modo a recuperar o fluxo de financiamento da segurança pública que a regulamentação das *bets* tornaria possível; e

f) a modificação do Plano Plurianual para incluir o Sistema Nacional de Segurança Pública e Inteligência, com horizonte de quatro anos e detalhamento das necessidades de custeio, investimento e pessoal por órgão — instrumento cuja ausência foi a principal lacuna identificada nas audiências desta CPI, em que dirigentes declararam reiteradamente não serem capazes de quantificar o que seria necessário para atender adequadamente às suas missões institucionais.

### 10.3.2. Criação do Ministério da Segurança Pública

Como forma de desconcentração administrativa, a criação de Ministérios pelo Poder Executivo federal é uma estratégia para aumentar a eficiência e a agilidade em determinada área de atuação. Obviamente, a mera criação formal de um órgão não significa que certo problema público será enfrentado. A criação de Ministérios é *insuficiente*, mas, por vezes, necessária.

Atualmente, não há um Ministério exclusivo para tratar do tema da segurança pública, apesar da imensa preocupação demonstrada pela população brasileira.

O histórico recente parece favorecer a criação de um Ministério da Segurança Pública exclusivo para o tratamento do tema.

Em 27 de fevereiro de 2018, o então presidente da República Michel Temer editou a Medida Provisória nº 821, de 2018, que criou o Ministério Extraordinário da Segurança Pública, diante do agravamento da situação da segurança pública no Brasil, especialmente em virtude do quadro de intervenção federal no Rio de Janeiro.





## SENADO FEDERAL

Gabinete do Senador Alessandro Vieira

Esse Ministério foi novamente fundido com o Ministério da Justiça (estrutura vigente até hoje) por meio da Medida Provisória nº 870, de 2019, editada pelo então presidente Jair Bolsonaro em 1º de janeiro de 2019.

Foi durante a vigência do Ministério da Segurança Pública que foram instituídas diversas políticas públicas de relevo para a área, que permanecem até hoje, entre as quais destacamos:

1. A criação da Lei do Sistema Único de Segurança Pública (Lei do Susp – Lei nº 13.675, de 11 de junho de 2018), que revolucionou o sistema colaborativo federativo entre os órgãos de segurança pública, incluindo instituições importantes e que, ao menos formalmente, não constavam expressamente do rol de órgãos do art. 144 da Constituição Federal, como as guardas municipais;
2. Criação do Plano Nacional de Segurança Pública e Defesa Social, também por meio da Lei nº 13.675, de 2018, que aumentou a cooperação entre os entes políticos;
3. Fortalecimento do Fundo Nacional de Segurança Pública, por meio da Lei nº 13.756, de 12 de dezembro de 2018, que aumentou expressivamente a destinação de recursos para os órgãos de segurança pública e correlatos;
4. Criação do Programa Nacional de Qualidade de Vida para os Profissionais da Segurança Pública (Pró-Vida), considerando os elevados índices relacionados principalmente à ocorrência de transtornos de saúde mental dos policiais, problema grave que aflige grande parte dos agentes públicos da área, segundo pesquisas<sup>152</sup>;
5. Emprego da Força Nacional e de Forças-Tarefa em intervenções, principalmente em operações ligadas ao sistema penitenciário.

O que dizem os números a respeito dessa inovação ministerial? No ano de 2018, na vigência inédita do Ministério exclusivo da Segurança Pública, houve, pela primeira vez desde 1980, uma expressiva queda no número de homicídios, crime que é tratado como um *proxy* da criminalidade violenta, devido à facilidade de detecção de sua ocorrência e baixa cifra oculta. Segundo dados do Anuário Brasileiro de Segurança Pública (ABSP)<sup>153</sup>, em 2017 ocorreram 64.079 homicídios no Brasil, o maior valor já registrado. Já em 2018, houve um importante decréscimo, apesar do alarmante número: 57.592 homicídios. Curiosamente ou não, depois da breve criação do Ministério, nunca mais houve tantos homicídios quanto antes de sua existência. Obviamente, não estamos estabelecendo uma relação obrigatoriamente causal entre a criação do Ministério exclusivo para a segurança pública e

<sup>152</sup> INSTITUTO NISP. *Pesquisa sobre saúde mental do policial brasileiro*. [S. l.]: Instituto NISP, 2023. Disponível em: [https://www.nispbr.org/files/uqd/b8e4ec\\_9435522d160846728cb4999fcc48df81.pdf](https://www.nispbr.org/files/uqd/b8e4ec_9435522d160846728cb4999fcc48df81.pdf). Acesso em: 3 abr. 2026.

<sup>153</sup> FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA. *19º Anuário Brasileiro de Segurança Pública: 2025*. São Paulo: Fórum Brasileiro de Segurança Pública, 2025. ISSN 1983-7364. Disponível em: <https://forumseguranca.org.br/wp-content/uploads/2025/09/anuario-2025.pdf>. Acesso em: 3 abr. 2026.





## SENADO FEDERAL

Gabinete do Senador Alessandro Vieira

a redução da criminalidade violenta, mas a correlação desperta interesse, principalmente pela coincidência temporal entre as variáveis observadas.

Diante do exposto, considerando os grandes avanços produzidos pela gestão do ministro Raul Jungmann como ministro da Segurança Pública, entendemos que seria absolutamente meritória a recriação de tal órgão, dada a complexidade que o tema merece e a intensa preocupação que a segurança pública desperta entre os brasileiros.

Para além disso, um Ministério da Segurança Pública poderia contar com titulares com experiência nesta área. Ao longo dos anos, o Ministério da Justiça raramente teve na pasta Ministros com *expertise* no tema da segurança pública. Embora os nomeados em geral contem com vasta experiência jurídica, profissionais ou especialistas em segurança pública em geral trazem uma perspectiva mais específica sobre o tema.

Como se trata de atribuição exclusiva do presidente da República (CF, art. 61, § 1º, II, "e"), sugerimos a apresentação de uma indicação, conforme preconiza o art. 224, I, do Regimento Interno do Senado Federal (RISF):

Art. 224. Indicação é a proposição por meio da qual o Senador ou a comissão:

I - sugere a outro Poder a adoção de providência, a realização de ato administrativo ou de gestão ou o envio de projeto sobre matéria de sua iniciativa exclusiva;

### **10.3.3. Estratégias para o enfrentamento da criminalidade organizada que domina territórios**

O enfrentamento da criminalidade organizada é política pública altamente complexa, que demanda atuação em diversas frentes: administrativa, legislativa e judicial.

Do ponto de vista legislativo, com a recente aprovação do PL Antifacção, entendemos que, ao menos do ponto de vista de enfrentamento normativo, passou-se a prever penas bastante severas (de 20 a 40 anos de reclusão) para as condutas de domínio territorial, previstas no art. 2º da Lei nº 15.358, de 2026.

Entretanto, a previsão normativa de penas em abstrato não é suficiente para se combater a criminalidade, exigindo-se, igualmente, que o Poder Judiciário e o Ministério Público, entre outros órgãos atuantes na persecução penal, compreendam a premente necessidade de combater com a devida rigidez os referidos delitos. A Lei nº 15.358, de 2026, além de prever aumentos de pena, também restringiu severamente a progressão de regime para determinados crimes de alta gravidade. Nesse e em outros casos, esperamos que os dispositivos legais sejam respeitados e mantidos em vigor, por representarem legitimamente o desejo popular de enfrentamento à criminalidade.





## SENADO FEDERAL

Gabinete do Senador Alessandro Vieira

O que desperta maior complexidade é justamente a atuação administrativa, de efetiva ação operacional do Estado contra as organizações que dominam espaços importantes do território nacional.

Em primeiro lugar, deve-se reconhecer que o combate às atuais organizações criminosas que atuam no Brasil, principalmente as que despontam no âmbito internacional (CV e PCC, ao menos), não é tema propriamente afeto exclusivamente à segurança pública.

Como sempre lembrado por Rodrigo Pimentel, ex-capitão do Batalhão de Operações Policiais Especiais (BOPE) da Polícia Militar do Rio de Janeiro (PMERJ), as organizações criminosas que dominam território passam a atuar verdadeiramente como combatentes paramilitares, adotando elementos de guerrilha que são utilizados em guerras civis<sup>154</sup>. O que existe no Rio de Janeiro hoje, em determinados locais, é a instalação de indivíduos altamente armados, com treinamento militar, em locais dominados territorialmente, com estruturas como barricadas, “seteiras”<sup>155</sup>, a utilização de explosivos e de drones improvisados para uso militar. Isso está longe de ser criminalidade comum<sup>156</sup>, exigindo-se resposta estatal à altura.

O primeiro passo é justamente a retomada do controle territorial pelo Estado.

A realização de operações policiais é necessária, mas não suficiente. Pouco adiantam intervenções policiais pontuais sem que haja efetiva continuidade da ação estatal, agora com políticas públicas não ligadas exclusivamente à segurança pública. Um dos exemplos foi a operação policial realizada no Complexo do Alemão, em 2010<sup>157</sup>. Nesta ocasião, mais de 2.700 policiais participaram da retomada do Complexo, com o objetivo de instalar Unidades de Polícia Pacificadora (UPPs).

Após a ocupação do Complexo do Alemão pelo poder estatal, visando à sua pacificação, houve, ao menos inicialmente, a instalação de equipamentos públicos e a retomada do desenvolvimento da região. Entretanto, devido às sucessivas crises financeiras e políticas por que passou o estado do Rio de Janeiro, inclusive com a prisão de diversos governadores e ex-governadores, as medidas não tiveram continuidade, e o Estado, mais

<sup>154</sup> CNN BRASIL. **Ex-capitão do Bope: conflito no RJ é quase uma guerra civil.** *CNN Brasil*, São Paulo, 28 out. 2025. Disponível em: <https://www.cnnbrasil.com.br/nacional/sudeste/rj/ex-capitao-do-bope-conflito-no-rj-e-quase-uma-guerra-civil/>. Acesso em: 5 abr. 2026.

<sup>155</sup> As “seteiras” são estruturas que permitem o posicionamento de fuzis ou de armas longas, mantida a proteção do atirador. Através dessas seteiras, criminosos estão abrigados e podem efetuar diversos disparos de arma de fogo, em segurança, contra as forças estatais.

<sup>156</sup> OESTE. **Ex-capitão do Bope fala sobre treinamento de guerrilha em favela: “Alguém deseja o caos no RJ”.** *Revista Oeste*, São Paulo, 22 jan. 2025. Disponível em: <https://revistaouest.com/brasil/ex-capitao-do-bope-fala-sobre-treinamento-de-guerrilha-na-mare/>. Acesso em: 5 abr. 2026.

<sup>157</sup> GLOBOPLAY. **Ocupação da Vila Cruzeiro e do Complexo do Alemão (2010): Bette Lucchese acompanha a movimentação das forças de segurança após a ocupação.** *Fantástico*, 28 nov. 2010. Disponível em: <https://globoplay.globo.com/v/2346327/>. Acesso em: 5 abr. 2026.





## SENADO FEDERAL

Gabinete do Senador Alessandro Vieira

uma vez, fracassou em sua missão de garantir dignidade para a população das comunidades.

A estratégia das UPPs<sup>158</sup>, muito celebrada à época, representa o segundo passo na retomada do território, antecedida obrigatoriamente pela retomada em si da soberania brasileira sobre o local, por meio de operações policiais. Ressalte-se que a existência de conflitos armados nessas intervenções iniciais depende exclusivamente da resposta dos criminosos: em havendo retaliação armada, por óbvio, os policiais serão obrigados a reagir à altura, em legítima defesa.

A garantia da segurança pública por meio da presença contínua de policiamento ostensivo nos locais permite a chegada de outros serviços públicos, que hoje são controlados ou proibidos pelas organizações criminosas. A segurança pública permanente nesses locais retomados pelo Estado servirá como pressuposto para a garantia de demais direitos (entre eles, vida, propriedade e liberdade). A partir desse ponto, será possível a estruturação adequada de serviços como saúde e, principalmente, educação. A atuação de órgãos ligados ao Suas (Sistema Único de Assistência Social) é imprescindível.

Nas estratégias educacionais devem ser incluídos elementos como criação de creches, para possibilitar que mães solo possam trabalhar e gerar renda para a família<sup>159</sup>. Também deve haver atividades de contraturno ou escolas em período integral, de forma a possibilitar que crianças e adolescentes permaneçam no ambiente escolar, protegidos de influências perversas, e também que seus pais trabalhem durante o período em questão<sup>160</sup>.

Outro ponto imprescindível é a desfavelização dos locais, que deve ocorrer por meio de mecanismos de reurbanização. A legislação atual já prevê diversos instrumentos pelos quais o Estado pode prover moradias dignas e regularizadas para os indivíduos, principalmente os de baixa renda<sup>161</sup>. Alertamos para a necessidade de adensamento populacional e a presença de equipamentos públicos nas imediações, evitando erros frequentes de políticas habitacionais recentes que efetivamente empurram a população vulnerável para locais distantes e sem estruturas públicas, fomentando o domínio territorial por organizações criminosas, que se aproveitam da falta de presença estatal.

<sup>158</sup> SEVERINI, Bruna. **O impacto das UPPs na segurança pública do Rio de Janeiro**. [S. l.]: Insper, 2019. Disponível em: <https://repositorio.insper.edu.br/entities/publication/03fcb154-8b21-467b-bfff-aedacc51e47c>. Acesso em: 5 abr. 2026.

<sup>159</sup> BARBOSA, Ana Luiza Neves de Holanda; COSTA, Joana Simões de Melo. **Oferta de creche e participação das mulheres no mercado de trabalho no Brasil**. *Mercado de Trabalho: conjuntura e análise*, n. 62, abr. 2017. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 2017. Disponível em: <http://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/7805>. Acesso em: 5 abr. 2026.

<sup>160</sup> LIBÂNIO, Ana Tereza; BOTTEGA, Ana. **A utilização de creches e a participação das mães no mercado de trabalho brasileiro**. In: **XVIII Seminário sobre a Economia Mineira**, Diamantina, 2019. Disponível em: [https://diamantina.cedeplar.ufmg.br/portal/download/diamantina-2019/D18\\_427.pdf](https://diamantina.cedeplar.ufmg.br/portal/download/diamantina-2019/D18_427.pdf). Acesso em: 5 abr. 2026.

<sup>161</sup> SÁ, Rafael Erthal Corrêa de. *Milícias e mercado imobiliário: o perigo dos "novos ilegalismos"*. Brasília: Senado Federal, Núcleo de Estudos e Pesquisas da Consultoria Legislativa, set. 2025. 22 p. (Textos para discussão, n. 350). Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/768421>. Acesso em: 5 abr. 2026.





## SENADO FEDERAL

Gabinete do Senador Alessandro Vieira

Nesse cenário de retomada territorial, é fundamental enfrentar a corrupção, que atua como um entrave estrutural à eficácia das políticas públicas. Conforme destacado por Renato Sérgio de Lima, Diretor Presidente do Fórum Brasileiro de Segurança Pública, em audiência pública, a corrupção está atrelada à permanência e à expansão das organizações criminosas nos territórios. Nesse sentido, não há chance real de sucesso no combate ao crime organizado sem o enfrentamento direto da corrupção no aparato estatal e no sistema de justiça criminal, pois ela drena a legitimidade do Estado e anula sua capacidade de repressão e coordenação.

Essas são algumas das estratégias que propomos para a retomada de territórios atualmente dominados por organizações criminosas. Dada a complexidade do tema e da dificuldade de operacionalização, entendemos que cada caso deve ser tratado de forma específica, a depender de suas particularidades (urbanização, estruturação das organizações, relevo, vegetação e presença de equipamentos públicos).

Por último, não podemos deixar de observar que a Constituição Federal traz remédios — amargos — que podem ser utilizados a depender da gravidade da situação. São os mecanismos de exceção (intervenção federal, estado de defesa e estado de sítio). Ressaltamos que essas medidas, se previstas na Constituição, podem e devem ser usadas, com a devida cautela.

Com efeito, devido à restrição de direitos que essas medidas impõem, devem ser tomadas, se for o caso, em situações bastante excepcionais e que realmente as exijam. Recentemente, tivemos o caso de intervenção federal na segurança pública no Rio de Janeiro, que produziu resultados mistos<sup>162,163</sup>. Desde a Constituição de 1988, não tivemos episódios nos quais foi necessária a decretação de estado de defesa ou de sítio, mas não abandonamos essas alternativas a depender da resistência que as organizações criminosas imponham ao Estado na retomada de territórios. Esperamos verdadeiramente que a instituição desses estados de exceção não seja necessária.

No entanto, particularmente no caso do Rio de Janeiro, entendemos que a intervenção é medida que se impõe, conforme discorreremos a seguir.

### 10.3.4. Intervenção federal no Rio de Janeiro

O estado do Rio de Janeiro concentra, de forma singular no cenário nacional, um conjunto de fatores que tornam a intervenção federal na área de segurança pública medida

<sup>162</sup> MANDIM, César de Moraes. **Intervenção federal no Rio de Janeiro: uma análise da efetividade das ações implementadas pelo Gabinete de Intervenção Federal**. 2020. Trabalho de Conclusão de Curso – Escola de Aperfeiçoamento de Oficiais, Exército Brasileiro, Rio de Janeiro, 2020. Disponível em: [https://bdex.eb.mil.br/jspui/bitstream/123456789/4970/1/MO%200885\\_MANDIM.pdf](https://bdex.eb.mil.br/jspui/bitstream/123456789/4970/1/MO%200885_MANDIM.pdf). Acesso em: 5 abr. 2026.

<sup>163</sup> RAMOS, Miguel. **Intervenção federal no Rio de Janeiro: reflexões**. *Revista Brasileira de Segurança Pública*, São Paulo, v. 15, n. 2, p. 262-275, ago./set. 2021. Disponível em: <https://revista.forumseguranca.org.br/rbsp/article/download/1218/420/5743>. Acesso em: 5 abr. 2026.





## SENADO FEDERAL

Gabinete do Senador Alessandro Vieira

não apenas constitucionalmente cabível, mas operacionalmente indispensável. A crise fluminense transcende os limites de um problema ordinário de segurança pública: trata-se de uma situação de comprometimento estrutural da soberania estatal sobre parcelas significativas de seu território, agravada pela infiltração sistêmica do crime organizado nas instituições públicas estaduais, circunstância que compromete a própria capacidade do ente federado de conduzir, com autonomia e idoneidade, as ações de enfrentamento necessárias.

O Rio de Janeiro é o único estado da federação que concentra, simultaneamente, a atuação de facções criminosas originárias do sistema prisional, como o Comando Vermelho e o Terceiro Comando Puro, e de milícias armadas de origem paraestatal, herdeiras dos antigos esquadrões da morte e grupos de extermínio. Essa dupla dimensão criminal — facções e milícias — gera dinâmicas próprias de disputa, acomodação e, em casos crescentes, de hibridização, com o surgimento das chamadas “narcomilícias”, que combinam métodos de extorsão e controle paramilitar com a exploração do tráfico de drogas. A complexidade dessa configuração criminal não encontra paralelo no restante do país e exige, por si só, uma resposta estatal de magnitude correspondente.

A história recente demonstra, ademais, que as iniciativas estaduais de enfrentamento, embora por vezes meritoriamente concebidas, têm sistematicamente fracassado pela ausência de continuidade e pela própria vulnerabilidade das instituições estaduais à captação criminosa. O programa das Unidades de Polícia Pacificadora (UPPs), lançado em 2008 e amplamente celebrado à época, representou um modelo inovador de policiamento de proximidade em territórios dominados por facções.

Contudo, devido às sucessivas crises financeiras e políticas por que passou o estado, inclusive com a prisão de diversos governadores e ex-governadores, as UPPs foram gradualmente desmobilizadas, e o Estado perdeu os territórios que havia reconquistado. O programa Cidade Integrada, concebido como sucessão das UPPs, também não logrou resultados sustentáveis. O próprio governo estadual, no Plano Estratégico de Reocupação Territorial apresentado ao STF em dezembro de 2025, reconhece expressamente as falhas das experiências anteriores, como as UPPs e o Cidade Integrada, e a necessidade de governança de longo prazo para evitar a retomada dos territórios pelo crime. Esse padrão de avanço e recuo — de reconquista e subsequente abandono — revela a incapacidade estrutural do estado de manter, por seus próprios recursos, a permanência das ações de segurança pública e das políticas sociais nos territórios retomados.

Nesse cenário, a intervenção federal encontra fundamento no art. 34, inciso III, da Constituição Federal, que autoriza a União a intervir nos estados para “pôr termo a grave comprometimento da ordem pública”. O dispositivo consagra uma das hipóteses de intervenção espontânea, em que a decretação compete ao Presidente da República, mediante decreto que especifique a amplitude, o prazo e as condições de execução,





## SENADO FEDERAL

Gabinete do Senador Alessandro Vieira

submetido à apreciação do Congresso Nacional no prazo de vinte e quatro horas (art. 36, § 1º).

A gravidade da situação no Rio de Janeiro, demonstrada pelos dados acima expostos, preenche de forma inequívoca o pressuposto material da intervenção: há, efetivamente, grave comprometimento da ordem pública, evidenciado pela existência de vastos territórios sob domínio de organizações criminosas armadas, pela incapacidade do estado de manter a soberania territorial e pela infiltração sistêmica do crime organizado nas instituições públicas estaduais.

A intervenção federal decretada em 2018, por meio do Decreto nº 9.288, de 16 de fevereiro de 2018, logrou avanços em ações emergenciais e operacionais, mas não conseguiu produzir transformações estruturais duradouras no cenário de segurança do estado. Os resultados foram limitados, sobretudo, porque a intervenção não foi acompanhada de ações integradas em outras áreas, como políticas sociais, urbanização e enfrentamento à lavagem de dinheiro, e porque seu prazo excessivamente curto impediu a consolidação das ações. Precisamente por isso, a nova intervenção deve incorporar as lições daquela experiência, corrigindo as deficiências identificadas.

Em nosso sentir, a intervenção deve ser limitada à área de segurança pública, tal como a anterior, preservando-se as demais competências do governador do estado. O interventor deve assumir o controle operacional dos órgãos estaduais de segurança pública, incluindo as polícias civil e militar, a administração penitenciária e o Corpo de Bombeiros Militar, de forma a assegurar unidade de comando e integração das ações.

Diferentemente da experiência de 2018, é imprescindível que a intervenção contemple um eixo robusto de enfrentamento patrimonial e financeiro às organizações criminosas, com a atuação coordenada da Polícia Federal, da Receita Federal e do Coaf no combate à lavagem de dinheiro, à captação ilegal de recursos e ao financiamento das facções e milícias. A mera ação repressiva, como demonstrado pela Operação Contenção e por operações anteriores, não logra desarticular organizações cujo poder econômico é capaz de reconstituir suas estruturas em curto espaço de tempo.

Outro ponto de extrema importância diz respeito ao prazo da intervenção, que deve ser suficiente para permitir a consolidação das ações, evitando-se repetir o padrão de 2018, cuja duração de dez meses foi insuficiente para produzir mudanças estruturais.

Parece-nos também que a intervenção deva se revestir de caráter eminentemente civil, com o interventor vinculado diretamente à Presidência da República e sujeito ao controle político do Congresso Nacional e ao controle jurisdicional do Poder Judiciário. A eventual utilização de efetivos das Forças Armadas deve ocorrer de forma subsidiária e circunscrita a operações específicas de retomada territorial, em coordenação com as forças policiais, sem que se confundam as funções de defesa nacional com as de segurança pública. O monitoramento por órgãos de controle, como o Ministério Público Federal, a





## SENADO FEDERAL

Gabinete do Senador Alessandro Vieira

Defensoria Pública da União e o Conselho Nacional do Ministério Público, é indispensável para assegurar que a intervenção observe estritamente os limites constitucionais e o respeito aos direitos fundamentais.

É fato que a intervenção federal é medida excepcionalmente grave, que impõe restrições à autonomia do ente federado e acarreta consequências políticas significativas, como a impossibilidade de aprovação de emendas constitucionais durante sua vigência. No entanto, a gravidade da situação no Rio de Janeiro é proporcional à excepcionalidade do remédio. Trata-se de milhões de brasileiros que vivem sob o jugo de organizações criminosas armadas, sem que o Estado consiga lhes assegurar os direitos mais elementares: vida, propriedade, liberdade de ir e vir, acesso a serviços públicos e participação no processo democrático.

A Constituição Federal prevê a intervenção precisamente para situações como esta, em que a ordem pública está gravemente comprometida e o ente federado não consegue, por si só, restabelecê-la. Não exercer essa prerrogativa constitucional, diante do cenário descrito, equivaleria a uma omissão que a República não pode se permitir.

Diante do exposto, esta Comissão recomenda ao Presidente da República a decretação de intervenção federal no estado do Rio de Janeiro, limitada à área de segurança pública, com fundamento no art. 34, inciso III, da Constituição Federal, abrangendo as ações de retomada territorial, o enfrentamento patrimonial e financeiro às organizações criminosas, a reestruturação dos órgãos de segurança pública estaduais e a implementação de políticas públicas integradas nos territórios reconquistados.

### **10.3.5. Atenção quanto à classificação das facções criminosas como terroristas**

Uma das discussões relativa à característica dos crimes praticados por facções criminosas como PCC e CV diz respeito à sua classificação como organizações terroristas ou não. Recentemente, tem havido debates sobre a possibilidade de nações estrangeiras declararem como terroristas grupos criminosos com “sede” e atuação principal em solo brasileiro. São debates que expõem diplomaticamente a soberania brasileira para lidar com assuntos internos.

Reconhecemos o surgimento de estruturas criminais organizadas e armadas, que vêm atuando no Brasil e nos países vizinhos em uma espécie de governança criminal, fato que demanda a modernização da nossa legislação e do nosso aparato institucional de combate à criminalidade, com amparo constitucional, mas é evidente a distinção entre organizações criminosas violentas que buscam obter lucro com sua atividade e grupos terroristas, os quais em regra buscam impacto político nas suas ações.





## SENADO FEDERAL

Gabinete do Senador Alessandro Vieira

Atualmente, o Talibã, a Al Qaeda, o Estado Islâmico e algumas outras organizações semelhantes são enquadradas como terroristas pelo Conselho de Segurança das Nações Unidas (ONU), por meio da Resolução nº 1.167, de 1999.

Em verdade, não há, no âmbito da ONU, uma definição formal de terrorismo, uma vez que há diversos interesses em conflito entre os 193 membros da organização, diferentemente dos Estados Unidos e da União Europeia, os quais possuem listas próprias de entidades classificadas como terroristas.

Assim, apesar de eventuais pressões no sentido de classificar um ou outro grupo como “terrorista”, o Brasil, de forma consistente com sua prática diplomática, reconhece como organizações terroristas apenas as entidades assim designadas pelo Comitê de Sanções das Nações Unidas sobre Terrorismo.

Caso o Comitê de Sanções da ONU decida considerar uma organização como terrorista, nenhuma legislação interna nesse sentido seria necessária, uma vez que, de acordo com o art. 6º da Lei nº 13.810, de 8 de março de 2019, as resoluções sancionatórias do Conselho de Segurança das Nações Unidas e as designações de seus comitês de sanções são dotadas de executoriedade imediata.

O Brasil reconhece o terrorismo como fenômeno multidimensional, exigindo um equilíbrio entre prevenção e repressão para enfrentar tanto suas causas quanto suas consequências. A equiparação de facções a terrorismo desalinha o país dos padrões multilaterais e compromete compromissos já assumidos no âmbito da ONU.

A classificação de organizações criminosas violentas, a exemplo do CV e do PCC, como terroristas, do ponto de vista jurídico-penal, é desnecessária; e, do ponto de vista diplomático, pode acarretar riscos à soberania e à economia do Brasil.

No primeiro caso, com o advento do Marco Legal do Combate ao Crime Organizado (Lei nº 15.358, de 2026 – Lei Raul Jungmann), as condutas praticadas por membros de facções criminosas tais se subsumem ao art. 2º, *caput*, da referida Lei, prevendo pena de reclusão, de 20 a 40 anos, sem prejuízo da aplicação de demais sanções. O § 1º do dispositivo arrola causas de aumento de pena, que podem chegar até o dobro. Em tese, portanto, as penas a que estão sujeitos os membros de facções podem chegar a mais de 80 anos de reclusão pelo só fato de praticarem as condutas de “domínio social estruturado”.

Comparativamente, a Lei nº 13.260, de 2016, que tipifica as práticas de terrorismo, sanciona com 12 a 30 anos de reclusão os “atos de terrorismo” (art. 2º, § 1º).

Dessa forma, observa-se que a atual legislação penal já pune com efetivo rigor as condutas comumente praticadas por facções criminosas – ainda mais duramente do que se fossem consideradas “terroristas”.

De outro lado, conforme alertado, consideramos digno de preocupação para a soberania nacional o reconhecimento expresso de facções como terroristas. A preocupação

210





## SENADO FEDERAL

Gabinete do Senador Alessandro Vieira

é absolutamente legítima, dados os recentes ocorridos na América do Sul, em especial na Venezuela.

Os Estados Unidos, por meio do governo de Donald Trump, reconheceram o suposto “*Cartel de Los Soles*”, integrado por membros da alta cúpula governamental da Venezuela – incluindo o próprio presidente, Nicolás Maduro –, como *Foreign Terrorist Organizations* (FTOs), ou seja, organizações criminosas estrangeiras (OCE)<sup>164</sup>. O argumento central era de que o Cartel de Los Soles participava da logística do tráfico de drogas para o território americano, produzindo consequências nefastas para os respectivos cidadãos<sup>165</sup>.

A partir desse ato, os Estados Unidos iniciaram operações militares de bloqueio naval na costa venezuelana (Caribe e Pacífico), neutralizando embarcações que supostamente estariam transportando drogas para o país. Diversas fontes jornalísticas e do próprio governo americano apontavam que a denominação dos supostos cartéis venezuelanos como FTOs era apenas o prelúdio de operações militares mais robustas, que culminaram na intervenção militar que retirou Maduro do poder<sup>166,167</sup>.

A designação de outros cartéis da América Latina como FTOs tem despertado a preocupação de países da região por motivos semelhantes<sup>168,169</sup>. Há relatos nesse sentido

<sup>164</sup> REUTERS. US labels another Venezuelan group as terrorist, ramping up pressure. Reuters, 24 nov. 2025. Disponível em: <https://www.reuters.com/world/americas/venezuela-rejects-ridiculous-us-plan-designate-cartel-de-los-soles-terrorist-2025-11-24/>. Acesso em: 13 abr. 2026.

<sup>165</sup> ESTADOS UNIDOS. The White House. Designating Cartels And Other Organizations As Foreign Terrorist Organizations And Specially Designated Global Terrorists. Washington, DC: The White House, 20 jan. 2025. Disponível em: <https://www.whitehouse.gov/presidential-actions/2025/01/designating-cartels-and-other-organizations-as-foreign-terrorist-organizations-and-specially-designated-global-terrorists/>. Acesso em: 13 abr. 2026.

<sup>166</sup> ANDERSON, Scott R. The Counterproductive Legal Precedent That Strikes on Cartels Would Set. Lawfare, 21 abr. 2025. Disponível em: <https://www.lawfaremedia.org/article/the-counterproductive-legal-precedent-that-strikes-on-cartels-would-set>. Acesso em: 13 abr. 2026.

<sup>167</sup> PEREIRA, Luíza Leão Soares. U.S.'s moves to label Brazilian crime syndicates as “terrorist organizations”: a prelude to the use of force? EJIL: Talk!, 18 mar. 2026. Disponível em: <https://www.ejiltalk.org/u-s-s-moves-to-label-brazilian-crime-syndicates-as-terrorist-organizations-a-relude-to-the-use-of-force/>. Acesso em: 13 abr. 2026.

<sup>168</sup> ARATO, Julian; URIBURU, Justina. U.S. Military Action in Mexico: Illegal, Counterproductive. Just Security, 20 fev. 2025. Disponível em: <https://www.justsecurity.org/107850/us-military-mexico-illegal/>. Acesso em: 13 abr. 2026.

<sup>169</sup> URIBURU, Justina; ARATO, Julian. Striking Drug Cartels Under the Jus ad Bellum and Law of Armed Conflict. Just Security, 10 set. 2025. Disponível em: <https://www.justsecurity.org/120235/drug-cartels-jus-ad-bellum-loac/>. Acesso em: 13 abr. 2026.





## SENADO FEDERAL

Gabinete do Senador Alessandro Vieira

por autoridades da Colômbia<sup>170</sup> e do México<sup>171</sup>, nações conhecidas internacionalmente por sua participação intensa na logística do tráfico de drogas.

Assim, a eventual classificação de grupos brasileiros como organizações terroristas possibilita a aplicação da doutrina *Unwilling or Unable*. Trata-se de um conceito questionável de política internacional, baseado em interpretação enviesada do conceito de legítima defesa do artigo 51 da Carta da ONU, fundamentado na pretensa legitimidade de um Estado militarmente forte de violar a soberania de outro país, fundamentada na alegada incapacidade desse país em lidar com seus problemas internos, e que essa inação gere repercussões negativas naquele país mais forte.

Um exemplo do uso desse princípio foi o uso da força na Síria, quando se alegou que esse país não poderia fazer frente ao Estado Islâmico de maneira satisfatória. Transplantar essa ideia para o quadro da narcocriminalidade organizada no Brasil nos parece um precedente perigoso, contrário ao princípio da não-intervenção que rege as relações internacionais brasileiras e, a nosso ver, contrário ao Direito Internacional.

A cooperação internacional para o desmonte da estrutura de cartéis altamente organizados e violentos, que desafiam cada vez mais as instituições nacionais de países sul-americanos, é muito bem-vinda. Há inúmeros tratados internacionais dos quais o Brasil é signatário que visam justamente ao combate mais eficiente contra aquelas organizações. Entretanto, a designação desses grupos como “terroristas” pelo Estado brasileiro pode acarretar consequências nefastas para a soberania nacional, com possibilidade – ainda que marginal – de intervenções militares estrangeiras.

Para além dessa preocupação, ressalta-se que a classificação de facções criminosas como terroristas possui consequências econômicas para o país. A principal delas reside no isolamento financeiro e na aplicação de sanções que ultrapassam as fronteiras das facções, atingindo o sistema bancário e o comércio exterior nacional. Uma vez que um grupo é formalmente listado como terrorista por organismos internacionais ou potências estrangeiras, as instituições financeiras podem ser sancionadas por quaisquer relações diretas ou indiretas com entidades e indivíduos suspeitos de ligação com o grupo<sup>172</sup>.

---

<sup>170</sup> REUTERS. U.S. designates Colombia's Clan del Golfo gang as a terrorist group. Reuters, 16 dez. 2025. Disponível em: <https://www.reuters.com/world/americas/us-designates-colombias-clan-del-golfo-gang-terrorist-group-2025-12-16/>. Acesso em: 13 abr. 2026.

<sup>171</sup> REUTERS. Mexico's president vows to protect national sovereignty after U.S. cartel terror designations. Reuters, 20 fev. 2025. Disponível em: <https://www.reuters.com/world/americas/mexico-was-not-consulted-us-designation-cartels-terrorist-organizations-2025-02-20/>. Acesso em: 13 abr. 2026.

<sup>172</sup> UNITED STATES. Department of the Treasury. Office of Foreign Assets Control (OFAC): Specially Designated Nationals and Blocked Persons List. Washington, DC: Treasury, 2026. Disponível em: <https://home.treasury.gov/policy-issues/office-of-foreign-assets-control-sanctions-programs-and-information>. Acesso em: 13 abr. 2026.





## SENADO FEDERAL

Gabinete do Senador Alessandro Vieira

Esse cenário eleva drasticamente o chamado "Risco-País" e afeta o Índice de Atratividade de Investimentos. Investidores estrangeiros tendem a retirar capitais de jurisdições onde a governança é classificada como conivente ou incapaz de conter o financiamento ao terrorismo, conforme os critérios do GAFI (Grupo de Ação Financeira Internacional)<sup>173</sup>. Além disso, o custo de conformidade (*compliance*) para empresas brasileiras aumentaria exponencialmente, encarecendo operações de crédito internacional e dificultando a exportação de *commodities* e produtos manufaturados, que passariam por processos de fiscalização e auditoria muito mais rigorosos e lentos nos portos e alfândegas internacionais<sup>174</sup>.

Do ponto de vista comercial, a designação poderia servir de pretexto para a imposição de barreiras não tarifárias por blocos econômicos, justificadas pela necessidade de segurança da cadeia de suprimentos. Isso resultaria em perdas bilionárias na balança comercial e na desvalorização da moeda nacional. Portanto, a transposição do rótulo de "terrorismo" para facções domésticas não é apenas uma mudança de nomenclatura jurídica, mas uma decisão que pode paralisar fluxos de capital e estrangular setores vitais da economia brasileira, sob o peso de restrições internacionais coordenadas.

### 10.3.6. Medidas preventivas em relação a crianças e adolescentes

Apresentamos em tópico anterior medida legislativa relativa a atos infracionais, com a atualização do Estatuto da Criança e do Adolescente. No entanto, considerando a situação de crianças e adolescentes em contexto de vulnerabilidade social, é papel desta CPI apresentar medidas que atuem de modo preventivo. O poder público deve criar condições para evitar a delinquência juvenil, mais do que sancioná-la. Nesse sentido, a oitiva da juíza Vanessa Cavaliere trouxe elementos bastante úteis.

#### a) O papel do planejamento familiar na redução da vulnerabilidade social de adolescentes

Em comunidades vulneráveis é comum que ocorram gestações indesejadas durante a adolescência. Segundo o estudo de Alessandra Chacham e colaboradores<sup>175</sup>, especificamente em relação à gravidez na adolescência, verificou-se uma prevalência de

<sup>173</sup> FINANCIAL ACTION TASK FORCE (FATF). **International Standards on Combating Money Laundering and the Financing of Terrorism & Proliferation: the FATF Recommendations**. Paris: FATF/OECD, 2012. Disponível em: <https://www.fatf-gafi.org/en/publications/Fatfrecommendations/Fatf-recommendations.html>. Acesso em: 13 abr. 2026.

<sup>174</sup> Sobre o impacto dos custos de *compliance* em jurisdições de risco, vide: WORLD BANK. **Combating Terrorist Financing: Its Causes and Consequences**. Washington, DC: World Bank Group, 2026.

<sup>175</sup> CHACHAM, Alessandra Sampaio; MAIA, Mônica Bara; CAMARGO, Malco Braga. *Autonomia, gênero e gravidez na adolescência: uma análise comparativa da experiência de adolescentes e mulheres jovens provenientes de camadas médias e populares em Belo Horizonte*. Revista Brasileira de Estudos de População, Rio de Janeiro, v. 29, n. 2, p. 389-407, dez. 2012. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0102-30982012000200010>. Acesso em: 4 abr. 2026.





## SENADO FEDERAL

Gabinete do Senador Alessandro Vieira

27,3% de gravidez antes dos 19 anos de idade entre as residentes em favelas, enquanto para as jovens das camadas médias esse percentual foi 16 vezes menor, ficando em 1,7%. A prevalência da gravidez antes dos 15 anos de idade foi de 3,2% entre as jovens residentes em favelas e 0% para as de classe média.

Essa realidade impõe custos desproporcionais às mães (e aos pais) adolescentes, que normalmente precisam abandonar seus estudos para cuidar dos filhos. Mesmo quando há certa rede de apoio, há óbvio prejuízo no rendimento escolar ou nas disponibilidades de vagas de emprego. Aliás, para o economista Amartya Sen, especialmente em países em desenvolvimento, a mera maternidade já é um elemento que traz vulnerabilidade, principalmente à mãe<sup>176</sup>.

Um dos pontos que frequentemente esbarra em polêmicas e tabus é o do planejamento familiar, em especial de adolescentes vulneráveis. Para determinado segmento, o planejamento familiar significaria intervenção estatal indevida na vida da mulher e/ou da família, reduzindo sua dignidade humana intrínseca, que inclui o direito de ter (ou não) filhos. Nada mais falacioso. O que ocorre é justamente o contrário.

O planejamento familiar é uma espécie de política pública que visa municiar os interessados, com informação adequada e suficiente, para que tomem decisões a respeito da sua constituição familiar: basicamente, se querem ou não ter filhos; em que época; e em qual quantidade. O papel do Estado neste caso é de atuar como um árbitro imparcial de alternativas de políticas públicas (*honest broker of policy alternatives*<sup>177</sup>), ou seja, o agente público responsável deve prover os futuros pais e mães de todas as mais completas informações possíveis para que estes tomem suas decisões.

A Lei nº 9.263, de 12 de janeiro de 1996, em seu art. 2º, garante justamente isso, ao dizer que o planejamento familiar é “o conjunto de ações de regulação da fecundidade que garanta direitos iguais de constituição, limitação ou aumento da prole pela mulher, pelo homem ou pelo casal.”

Nessa lei, há inúmeras previsões programáticas voltadas ao poder público para que atue junto à população no sentido de possibilitar o planejamento familiar, que se dá por “ações preventivas e educativas e pela garantia de acesso igualitário a informações, meios, métodos e técnicas disponíveis para a regulação da fecundidade”. Quanto aos métodos contraceptivos, o art. 9º preceitua que serão oferecidos todos os métodos disponíveis e cientificamente aceitos, garantida a liberdade de opção.

<sup>176</sup> SEN, Amartya. **The standard of living**. Cambridge: Cambridge University Press, 1987.

<sup>177</sup> Pielke Jr., Roger A. *The honest broker: making sense of science in policy and politics*. Cambridge: Cambridge University Press, 2007. Disponível em: [https://ethz.ch/content/dam/ethz/special-interest/usys/ites/ecosystem-management-dam/documents/EducationDOC/Readings\\_DOC/The\\_Honest\\_Broker.pdf](https://ethz.ch/content/dam/ethz/special-interest/usys/ites/ecosystem-management-dam/documents/EducationDOC/Readings_DOC/The_Honest_Broker.pdf). Acesso em: 4 abr. 2026.





## SENADO FEDERAL

Gabinete do Senador Alessandro Vieira

O número de filhos desejado pelo casal ou por um de seus componentes é elemento principal do planejamento familiar, mas nele não se esgota.

Consideramos que a legislação em questão já abarca diversos programas públicos, disponibilizados pelo Sistema Único de Saúde (SUS), para o exercício de um planejamento familiar adequado. Cabe ao poder público, no entanto, divulgar e publicizar as alternativas, métodos e direitos ligados à lei de regência. Essa estratégia pode ser voltada a públicos específicos, como adolescentes em comunidades vulneráveis ou hipossuficientes, cuja gestação impõe um custo pessoal e social sensivelmente maior.

Urgimos, assim, ao Poder Executivo que coloque em prática a legislação sobre planejamento familiar, considerando ainda que “É dever do Estado, através do Sistema Único de Saúde, em associação, no que couber, às instâncias componentes do sistema educacional, promover condições e recursos informativos, educacionais, técnicos e científicos que assegurem o livre exercício do planejamento familiar” (art. 5º).

### **b) O potencial do programa Jovem Aprendiz para a ressocialização de menores infratores**

O programa jovem aprendiz é previsto nos arts. 428 e seguintes da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), aprovada pelo Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943. Visa a assegurar ao maior de 14 (quatorze) e menor de 24 (vinte e quatro) anos inscrito em programa de aprendizagem formação técnico-profissional metódica, compatível com o seu desenvolvimento físico, moral e psicológico, servindo como porta de entrada para o mercado de trabalho brasileiro.

Para os jovens infratores, o referido programa pode desempenhar papel fundamental como ponte entre o sistema socioeducativo e a vida em sociedade. Com isso, tem amplo potencial para reduzir a reincidência criminal e promover a dignidade daquele que nele se insere.

A dignificação do jovem infrator pode ocorrer pela eliminação de noções preconceituosas. Muitas vezes, o mencionado jovem é estigmatizado pela sociedade e tratado como se fosse alguém incapaz de ser ressocializado. Ao ingressar no jovem aprendiz, entretanto, ele deixa de ser visto apenas pelo ato infracional e passa a ocupar o papel de estudante e trabalhador, que passa a ser crucial para a reconstrução da sua autoestima e do seu senso de pertencimento.

Além disso, o programa contribui para a quebra da situação de vulnerabilidade do jovem nele inserido. Sabe-se que a criminalidade juvenil está frequentemente atrelada à falta de perspectivas e à vulnerabilidade econômica. O referido programa, ao oferecer ocupação remunerada ao jovem infrator, contribui para que ele deixe de recorrer a vias ilícitas para ter uma fonte de renda, bem como para que saia de ambientes de risco, que potencialmente o façam se inserir no mundo do crime.





## SENADO FEDERAL

Gabinete do Senador Alessandro Vieira

Não menos importante destacar que, além de retirar o adolescente de ambiente criminoso, o programa tem o potencial de o fazer desenvolver competências comportamentais essenciais, tais como: a) pontualidade e responsabilidade; b) trabalho em equipe e respeito à hierarquia; e c) comunicação assertiva, mas respeitosa.

Mas a importância do referido programa não se restringe ao prisma do jovem nele inserido. O art. 429, § 2º, da CLT determina que empresas ofereçam parte de suas vagas de aprendizagem especificamente para jovens em cumprimento de medidas socioeducativas. O mecanismo em foco incentiva o setor privado a exercer sua responsabilidade social, na forma do art. 5º, XXIII, da Constituição Federal, combatendo o preconceito interno e abrindo portas que normalmente estariam fechadas para esses jovens.

O programa jovem aprendiz, portanto, tem amplo potencial para promover a ressocialização de jovens infratores, bem como para efetivar a função social da propriedade prevista no texto constitucional, de modo que ressaltamos a importância da sociedade como um todo, e aqui mais especificamente a iniciativa privada, na efetiva proteção de adolescentes, conforme comando constitucional (art. 227).

### **10.3.7. Fiscalização e controle de armas**

Como visto anteriormente, embora não seja possível estabelecer relação causal entre expansão do armamento legal e a criminalidade violenta, deixamos claro que alterações legislativas associadas a falhas graves de fiscalização criam ambiente propício a desvios e usos indevidos de armas e munições. Esse ponto interessa diretamente ao crime organizado. Armas registradas em nome de pessoas inidôneas, vinculadas a registros vencidos ou cancelados, munições vendidas em desconformidade com o calibre, ausência de controle efetivo sobre caçadores e atiradores, e baixa auditabilidade dos sistemas produzem brechas pelas quais o mercado formal pode se comunicar com mecanismos ilícitos.

Para a CPI, isso significa que o exame do mercado ilícito de armas e munições não pode ficar restrito ao contrabando internacional ou ao furto de arsenais estatais. É necessário também investigar a degradação dos controles administrativos sobre o mercado formal, pois a falha na fiscalização do circuito legal pode representar importante via de abastecimento indireto da criminalidade organizada. Ainda que não haja quantitativo confiável desses possíveis desvios, é possível concluir que as brechas de controle aumentaram o risco sistêmico de alimentação de mercados ilícitos por armas e munições que deveriam permanecer rigorosamente controladas.

Assim, as soluções ora propostas não residem na simples proliferação de novos regulamentos mais restritos, mas no fortalecimento das capacidades de controle, fiscalização, integração e auditabilidade. Nesse sentido, a primeira providência é o





## SENADO FEDERAL

Gabinete do Senador Alessandro Vieira

saneamento cadastral dos sistemas, com correção de registros incompletos, cancelamento efetivo de certificados vencidos ou vinculados a pessoas falecidas, e regularização do registro de armas institucionais. A segunda providência é a integração de bases de dados, com compartilhamento estável entre bases criminais, judiciais, ambientais e de controle de armas. A terceira é a informatização robusta da fiscalização, com sistemas auditáveis e capazes de registrar acessos, alterações e trilhas de auditoria. A quarta providência é a internalização estatal efetiva do controle de munções, com revisão do modelo do Sicovem. A quinta é a recomposição orçamentária e operacional da fiscalização, de modo a compatibilizar a receita vinculada à taxa de fiscalização com a execução efetiva da despesa destinada à manutenção dos sistemas e à atuação dos órgãos de controle. A sexta é a adoção de fiscalização orientada por risco, e não por critérios aleatórios ou excessivamente simplificados. A sétima é a realização de auditoria periódica do Sinarm e do Sinarm-CAC, em moldes equivalentes à auditoria já realizada sobre o Sigma, preferencialmente pelo TCU.

Isso porque o Sinarm não foi objeto da auditoria do Tribunal de Contas da União, embora já concentrasse, antes mesmo da migração dos CACs, mais registros ativos do que o Sigma. Isso impede qualquer conclusão segura no sentido de que a simples transferência da competência para a Polícia Federal resolverá as falhas detectadas. Ao contrário, o Sinarm pode potencialmente apresentar problemas semelhantes, inclusive diante da existência de grande quantidade de registros expirados. Também há preocupação com a dimensão dos recursos humanos disponíveis na Polícia Federal para absorver a nova atribuição.

Disso decorre a proposta de nova auditoria específica sobre o Sinarm e sobre o Sinarm-CAC, após a migração da competência. Se a principal conclusão da auditoria do TCU foi a identificação de falhas estruturais profundas no sistema então administrado pelo Exército, e se há risco de repetição dessas falhas em outro órgão, a resposta institucional adequada é submeter o novo arranjo a escrutínio rigoroso, de modo a verificar se a migração produziu efetiva melhora ou apenas repetição burocrática do problema.

### 10.4. Encaminhamentos finais

Considerando o exposto, sugerimos, as seguintes medidas:

Em relação aos indiciamentos:

- I) Remessa de cópia integral dos autos à Mesa do Senado Federal, acompanhada de toda a documentação probatória reunida, para as providências cabíveis nos termos do art. 52, II, da Constituição Federal e dos arts. 41 e seguintes da Lei nº 1.079/1950, relativamente aos Ministros Dias Toffoli, Alexandre de Moraes e Gilmar Mendes e ao Procurador-Geral da República, Paulo Gonet;





## SENADO FEDERAL

Gabinete do Senador Alessandro Vieira

II) Remessa de cópia ao Ministério Público Federal, nos termos do art. 58, § 3º, *in fine*, da Constituição Federal, para ciência e adoção das medidas que entender pertinentes na esfera de sua competência, bem como ao Conselho Superior do Ministério Público Federal (CSMPF), quanto ao Procurador-Geral da República.

Em relação às propostas legislativas:

- I) A apresentação pela Comissão dos novos projetos de lei aqui propostos, com sua respectiva publicação;
- II) Sejam encaminhadas à Mesa, às Comissões responsáveis ou à Câmara dos Deputados, se for o caso, para que dêem celeridade à tramitação dos projetos citados já em andamento.

Em relação às recomendações:

- I) Sejam oficiados os órgãos responsáveis por cada uma das recomendações indicadas.

Ressalta-se que, com relação aos documentos sigilosos que tenham sido obtidos pela Comissão em virtude de decisão judicial, tais como o inteiro teor de inquéritos e processos judiciais, o compartilhamento destes documentos com outros órgãos de apuração deverá ser realizado somente após formal autorização pelo respectivo órgão judicial.

Desde já, para cumprimento da presente determinação, a Coordenação de Comissões Especiais, Temporárias e Parlamentares de Inquérito e a Advocacia do Senado Federal ficam autorizadas a realizar a devida solicitação ao juiz responsável pelo compartilhamento dos dados com este colegiado. Recebida a referida autorização, a documentação será imediatamente compartilhada pela Coordenação com os órgãos mencionados neste relatório final.

### 11. Considerações finais

Ao término dos trabalhos desta Comissão Parlamentar de Inquérito do Crime Organizado, é possível afirmar, com segurança, que o fenômeno da criminalidade organizada no Brasil atingiu um patamar de complexidade e enraizamento que representa uma ameaça concreta à soberania do Estado, à democracia e aos direitos fundamentais da população. Os achados reunidos ao longo de 18 reuniões, 312 requerimentos e 134 documentos analisados revelam um quadro multifacetado, no qual organizações criminosas não apenas disputam o controle territorial de vastas porções do território nacional, mas também se infiltram nas estruturas do poder público, no sistema financeiro e em segmentos econômicos lícitos, configurando o fenômeno da convergência criminosa.





## SENADO FEDERAL

Gabinete do Senador Alessandro Vieira

A investigação evidenciou que facções como o Comando Vermelho, o Primeiro Comando da Capital, o Terceiro Comando Puro e as milícias cariocas operam como verdadeiros para-Estados, exercendo domínio territorial sobre comunidades inteiras, impondo regras de convivência, cobrando tributos ilegais e fornecendo serviços que deveriam ser de competência estatal. Essa realidade, produto de décadas de omissão e conivência, é particularmente grave no estado do Rio de Janeiro, onde a simultaneidade de atuação de múltiplas organizações criminosas justifica, a nosso ver, a intervenção federal na área de segurança pública como medida excepcional, porém necessária.

No campo econômico-financeiro, a CPI constatou que a lavagem de dinheiro permanece como o mecanismo central de sustentação do crime organizado. A infiltração em setores como tabaco, ouro, combustíveis, mercado imobiliário e bebidas, aliada ao uso sofisticado de fintechs, criptomoedas e fundos de investimento, demonstra que a criminalidade organizada opera com grau de sofisticação empresarial que exige resposta igualmente qualificada do Estado. O Caso Master, parcialmente investigado por esta Comissão, ilustra de forma emblemática como o crime organizado pode capturar instâncias do poder público, comprometendo a integridade de instituições que deveriam ser bastiões da legalidade.

Especial preocupação merece a constatação de que decisões monocráticas de ministros do Supremo Tribunal Federal esvaziaram sistematicamente os poderes investigatórios desta CPI, criando obstáculos graves ao desenvolvimento dos trabalhos. A anulação de quebras de sigilo regularmente aprovadas, a conversão de convocações obrigatórias em meros convites e a concessão reiterada de *habeas corpus* em favor de investigados produziram um efeito paralisante que comprometeu a capacidade da Comissão de produzir provas. Essa interferência, somada à conduta de ministros que mantiveram relações financeiras e pessoais com investigados, fundamentou os indiciamentos propostos neste relatório e reforça a urgência de um Estatuto Ético para os Tribunais Superiores.

No âmbito do sistema prisional, os dados são igualmente alarmantes: o déficit de vagas ultrapassa 200 mil, e o Fundo Penitenciário Nacional sofreu redução drástica de dotação, passando de quase R\$ 2 bilhões em 2015 para patamares insuficientes. O sistema prisional, longe de cumprir sua função ressocializadora, converteu-se em centro de comando das facções, de onde lideranças criminosas continuam a coordenar atividades ilícitas. A Operação Mute, que retirou quase 7 mil aparelhos celulares de unidades prisionais, é uma demonstração inequívoca dessa realidade.

A insuficiência orçamentária e de pessoal constitui obstáculo transversal a todas as frentes de combate ao crime organizado. A Polícia Federal opera com 40% de déficit em seu quadro funcional; a ABIN possui cerca de 80% dos cargos vagos; a Receita Federal trabalha com aproximadamente 40% do efetivo necessário; e o Banco Central perdeu 25% de seus servidores na última década. A descapitalização dos órgãos de controle e inteligência representa, paradoxalmente, um dos maiores estímulos à expansão do crime





## SENADO FEDERAL

Gabinete do Senador Alessandro Vieira

organizado, pois reduz a capacidade do Estado de detectar, investigar e reprimir atividades ilícitas.

Entretanto, esta CPI também identificou experiências exitosas que apontam caminhos concretos de enfrentamento. As Forças Integradas de Combate ao Crime Organizado (FICCOs), presentes em todas as 27 unidades da Federação, demonstraram que a integração interinstitucional é possível e eficaz. A estratégia de descapitalização financeira, com mais de R\$ 4 bilhões apreendidos apenas na Operação Carbono Oculto, comprovou que atingir o patrimônio das organizações é mais efetivo do que a mera repressão policial convencional. A cooperação internacional, com adidâncias policiais em 34 países e a prisão de 842 foragidos entre 2021 e 2025, evidencia que o Brasil dispõe de capacidade operacional significativa quando há recursos e articulação adequados.

As propostas legislativas apresentadas neste relatório — que abrangem desde a modernização dos mecanismos de combate às organizações criminosas até o aprimoramento da detecção de crimes financeiros, a regulamentação do lobby, o fortalecimento do controle interno e externo da Administração Pública, o marco legal da atividade de inteligência, a modernização do sistema socioeducativo, o fortalecimento das prerrogativas das CPIs e a criação de um Código de Ética dos Tribunais Superiores — constituem um arcabouço normativo abrangente e necessário. Tais medidas, se aprovadas, representarão avanço significativo na capacidade institucional do Estado brasileiro de enfrentar o crime organizado em suas múltiplas dimensões.

As recomendações dirigidas ao Poder Executivo — notadamente o fortalecimento das instituições de combate ao crime, a criação de um Ministério exclusivo da Segurança Pública, a adoção de estratégias integradas de retomada territorial, a intervenção federal no Rio de Janeiro e as medidas preventivas voltadas a crianças e adolescentes — refletem a compreensão de que o enfrentamento eficaz da criminalidade organizada exige ação coordenada em múltiplas frentes: repressiva, preventiva, patrimonial e social.

Não se pode deixar de registrar, por fim, as dificuldades enfrentadas por esta Comissão. O prazo exíguo de 120 dias, sem prorrogação, o orçamento limitado a R\$ 30 mil, a ausência de pessoal qualificado cedido pelos órgãos públicos e, sobretudo, a obstrução sistemática promovida por decisões monocráticas do STF impediram um trabalho investigativo mais completo. Temas relevantes não puderam ser aprofundados e demandam apuração futura.

Ainda assim, os resultados aqui consolidados demonstram que a CPI cumpriu sua missão constitucional: investigou, diagnosticou e propôs. Os indiciamentos de ministros do Supremo Tribunal Federal e do Procurador Geral da República por crimes de responsabilidade, medida inédita e historicamente necessária, representam a reafirmação do princípio republicano de que nenhum agente público, por mais elevada que seja sua posição, está acima da lei ou imune ao controle democrático. Não se trata aqui de enfraquecer o Poder Judiciário, mas fortalecê-lo por meio da exigência de condutas éticas e probas.





## SENADO FEDERAL

Gabinete do Senador Alessandro Vieira

O crime organizado no Brasil não é um problema circunscrito à segurança pública: é uma questão de soberania nacional. Enquanto organizações criminosas exercerem poder sobre territórios, populações, mercados e instituições, o Estado democrático de direito permanecerá fragilizado. A resposta exige vontade política, recursos compatíveis, integração institucional e, acima de tudo, o compromisso inegociável com a legalidade e com a transparência. Esta Comissão confia que o Senado Federal, a Câmara dos Deputados e o Poder Executivo darão o devido encaminhamento às propostas aqui formuladas, em benefício da segurança de todos os brasileiros.

Por fim, resgato a constatação dura de Ariano Suassuna, segundo a qual “é muito difícil você vencer a injustiça secular, que dilacera o Brasil em dois países distintos: o país dos privilegiados e o país dos despossuídos”, para complementar em minhas palavras: é mesmo muito difícil enfrentar essa injustiça secular, mas não há de ser impossível. Na verdade este enfrentamento se constitui em missão urgente e fundamental, porque desistir do Brasil não pode ser uma opção.

