



SENADO FEDERAL

COMISSÃO DE SEGURANÇA PÚBLICA

PAUTA DA 3^a REUNIÃO

(1^a Sessão Legislativa Ordinária da 57^a Legislatura)

**21/03/2023
TERÇA-FEIRA
às 11 horas**

**Presidente: Senador Sérgio Petecão
Vice-Presidente: Senador Jorge Kajuru**



Comissão de Segurança Pública

**3^a REUNIÃO, EXTRAORDINÁRIA, DA 1^a SESSÃO LEGISLATIVA ORDINÁRIA
DA 57^a LEGISLATURA, A REALIZAR-SE EM 21/03/2023.**

3^a REUNIÃO, EXTRAORDINÁRIA

terça-feira, às 11 horas

SUMÁRIO

ITEM	PROPOSIÇÃO	RELATOR (A)	PÁGINA
1	PL 1431/2021 - Não Terminativo -	SENADOR ALESSANDRO VIEIRA	7
2	PL 3283/2021 - Não Terminativo -	SENADOR ALESSANDRO VIEIRA	21
3	REQ 1/2023 - CSP - Não Terminativo -		35

COMISSÃO DE SEGURANÇA PÚBLICA - CSP

PRESIDENTE: Senador Sérgio Petecão

VICE-PRESIDENTE: Senador Jorge Kajuru

(19 titulares e 19 suplentes)

TITULARES

Bloco Parlamentar Democracia(PDT, MDB, PSDB, REDE, PODEMOS, UNIÃO)

Sergio Moro(UNIÃO)(3)	PR 3303-6202	1 Professora Dorinha Seabra(UNIÃO)(3)	TO 3303-5990
Efraim Filho(UNIÃO)(3)(6)	PB 3303-5934 / 6063 / 5931	2 VAGO(3)	
Eduardo Braga(MDB)(3)	AM 3303-6230	3 Styvenson Valentim(PODEMOS)(3)	RN 3303-1148
Renan Calheiros(MDB)(3)	AL 3303-2261	4 Leila Barros(PDT)(3)	DF 3303-6427
Marcos do Val(PODEMOS)(3)	ES 3303-6747 / 6753	5 Izalci Lucas(PSDB)(3)	DF 3303-6049 / 6050
Weverton(PDT)(3)	MA 3303-4161 / 1655	6 VAGO	
Alessandro Vieira(PSDB)(3)	SE 3303-9011 / 9014 / 9019	7 VAGO	

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

Omar Aziz(PSD)(2)	AM 3303-6579 / 6581	1 Lucas Barreto(PSD)(2)	AP 3303-4851
Sérgio Petecão(PSD)(2)	AC 3303-4086 / 6708 / 6709	2 Eliziane Gama(PSD)(2)	MA 3303-6741
Otto Alencar(PSD)(2)	BA 3303-1464 / 1467	3 Angelo Coronel(PSD)(2)	BA 3303-6103 / 6105
Dr. Samuel Araújo(PSD)(2)	RO 3303-6148	4 Nelsinho Trad(PSD)(2)	MS 3303-6767 / 6768
Rogério Carvalho(PT)(2)	SE 3303-2201 / 2203	5 Jaques Wagner(PT)(2)	BA 3303-6390 / 6391
Fabiano Contarato(PT)(2)	ES 3303-9054	6 Augusta Brito(PT)(2)	CE 3303-5940
Jorge Kajuru(PSB)(5)	GO 3303-2844 / 2031	7 VAGO	

Bloco Parlamentar Vanguarda(PL, NOVO)

Flávio Bolsonaro(PL)(1)	RJ 3303-1717 / 1718	1 Astronauta Marcos Pontes(PL)(1)	SP 3303-1177 / 1797
Jorge Seif(PL)(1)	SC 3303-3784 / 3807	2 Damares Alves(REPUBLICANOS)(1)	DF 3303-3265
Esperidião Amin(PP)(1)	SC 3303-6446 / 6447 / 6454	3 VAGO	
Hamilton Mourão(REPUBLICANOS)(1)	RS 3303-1837	4 VAGO	
VAGO		5 VAGO	

(1) Em 07.03.2023, os Senadores Flávio Bolsonaro, Jorge Seif, Esperidião Amin e Hamilton Mourão foram designados membros titulares, e os Senadores Astronauta Marcos Pontes e Damares Alves membros suplentes, pelo Bloco Parlamentar Vanguarda, para compor a Comissão (Of. 53/2023-BLVANG).

(2) Em 07.03.2023, os Senadores Omar Aziz, Sérgio Petecão, Otto Alencar, Dr. Samuel Araújo, Rogério Carvalho e Fabiano Contarato foram designados membros titulares, e os Senadores Lucas Barreto, Eliziane Gama, Angelo Coronel, Nelsinho Trad, Jaques Wagner e Augusta Brito, membros suplentes, pelo Bloco Parlamentar da Resistência Democrática, para compor a Comissão (Of. 03/2023-BLRESDEM).

(3) Em 07.03.2023, os Senadores Professor Sérgio Moro, Alan Rick, Eduardo Braga, Renan Calheiros, Marcos do Val, Weverton e Alessandro Vieira foram designados membros titulares; e os Senadores Professora Dorinha Seabra, Efraim filho, Styvenson Valentim, Leila Barros e Izalci Lucas, membros suplentes, pelo Bloco Parlamentar Democracia, para compor a Comissão (Of. 07/2023-BLDEM).

(4) Em 08.03.2023, a Comissão reunida elegeu os Senadores Sérgio Petecão e Jorge Kajuru Presidente e Vice-Presidente, respectivamente, deste colegiado.

(5) Em 08.03.2023, o Senador Jorge Kajuru foi designado membro titular, pelo Bloco Parlamentar da Resistência Democrática, para compor a Comissão (Of. 5/2023-BLRESDEM).

(6) Em 15.03.2023, o Senador Efraim Filho foi designado membro titular, em substituição ao Senador Alan Rick, pelo Bloco Parlamentar Democracia, para compor a comissão (Of. 09/2023-BLDEM).

REUNIÕES ORDINÁRIAS: QUINTAS-FEIRAS 9:00 HORAS

SECRETÁRIO(A): WALDIR BEZERRA MIRANDA

TELEFONE-SECRETARIA: (61) 3303-2315

FAX:

TELEFONE - SALA DE REUNIÕES:

E-MAIL: csp@senado.leg.br



SENADO FEDERAL
SECRETARIA-GERAL DA MESA

**1^a SESSÃO LEGISLATIVA ORDINÁRIA DA
57^a LEGISLATURA**

Em 21 de março de 2023
(terça-feira)
às 11h

PAUTA
3^a Reunião, Extraordinária

COMISSÃO DE SEGURANÇA PÚBLICA - CSP

	Deliberativa
Local	Anexo II, Ala Senador Alexandre Costa, Plenário nº 13

Retificações:

1. Novo relatório ao PL 1.431/2021
- Inclusão do PL 3.283/2021 (20/03/2023 20:00)

PAUTA

ITEM 1

PROJETO DE LEI N° 1431, DE 2021

- Não Terminativo -

Altera o art. 394-A do Decreto-Lei nº 3.689, de 3 de outubro de 1941 (Código de Processo Penal) e o art. 17 da Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992, para determinar que as ações de improbidade administrativa e as ações penais que apurem os crimes contra a Administração Pública que indica terão prioridade de tramitação em todas as instâncias.

Autoria: Senador Jorge Kajuru

Relatoria: Senador Alessandro Vieira

Relatório: Favorável ao projeto e à Emenda nº 1 - CSP na forma da subemenda, apresentando ainda três emendas

Observações:

1. *Em 14/03/2023, foi concedida vista ao senador Fabiano Contarato.*
2. *Em 16/03/2023, foi apresentada a Emenda n. 1, de autoria do senador Fabiano Contarato.*
3. *A matéria seguirá posteriormente à CCJ, em decisão terminativa.*

Textos da pauta:

[Relatório Legislativo \(CSP\)](#)

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

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

ITEM 2

PROJETO DE LEI N° 3283, DE 2021

- Não Terminativo -

Altera as penas e tipifica como atos terroristas as condutas praticadas em nome ou em favor de grupos criminosos organizados.

Autoria: Senador Styvenson Valentim

Relatoria: Senador Alessandro Vieira

Relatório: Favorável ao projeto, com quatro emendas que apresenta

Observações:

1. *A matéria seguirá posteriormente à CCJ, em decisão terminativa.*

Textos da pauta:

[Relatório Legislativo \(CSP\)](#)

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

ITEM 3

REQUERIMENTO DA COMISSÃO DE SEGURANÇA PÚBLICA N° 1, DE 2023

Convida o senhor Alexandre Ramagem Rodrigues, Delegado da Polícia Federal, para prestar esclarecimentos

Autoria: Senador Jorge Kajuru

Textos da pauta:
[Requerimento \(CSP\)](#)

1



SENADO FEDERAL

Gabinete do Senador Alessandro Vieira

PARECER N° , DE 2023

Da COMISSÃO DE SEGURANÇA PÚBLICA, sobre o Projeto de Lei nº 1.431, de 2021, do Senador Jorge Kajuru, que *altera o art. 394-A do Decreto-Lei nº 3.689, de 3 de outubro de 1941 (Código de Processo Penal) e o art. 17 da Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992, para determinar que as ações de improbidade administrativa e as ações penais que apurem os crimes contra a Administração Pública que indica terão prioridade de tramitação em todas as instâncias.*

Relator: Senador **ALESSANDRO VIEIRA**

I – RELATÓRIO

Vem a esta Comissão, para análise, o Projeto de Lei (PL) nº 1.431, de 2021, de autoria do Senador Jorge Kajuru, que *altera o art. 394-A do Decreto-Lei nº 3.689, de 3 de outubro de 1941 (Código de Processo Penal) e o art. 17 da Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992, para determinar que as ações de improbidade administrativa e as ações penais que apurem os crimes contra a Administração Pública que indica terão prioridade de tramitação em todas as instâncias.*

O PL altera o Código de Processo Penal (CPP) e a Lei de Improbidade Administrativa (LIA) para determinar prioridade de tramitação, no primeiro caso, para os processos penais que apurem crime de peculato, de inserção de dados falsos em sistema de informações, concussão, excesso de exação, corrupção passiva e ativa, e tráfico de influência, e, no segundo caso, para os processos cíveis de improbidade administrativa.

Na justificação, o autor da proposta argumenta que a morosidade dos tribunais e o advento frequente da prescrição demandam que



SENADO FEDERAL

Gabinete do Senador Alessandro Vieira

sejam estabelecidas prioridades de tramitação dos processos que afetam bens jurídicos relevantes.

Foi apresentada a Emenda nº 01-CSP, do Senador Fabiano Contarato, que altera a redação a ser dada pelo PL ao art. 394-A do CPP. Em vez de estabelecer prioridade na tramitação de crimes contra a Administração selecionados, propõe que a prioridade seja dada àqueles “cuja pena seja superior a quatro anos”, ao argumento de que a prioridade deve incidir sobre os processos que apurem crimes de maior gravidade.

II – ANÁLISE

A matéria é de competência da União para legislar privativamente sobre direito processual penal e civil, podendo a iniciativa partir de qualquer membro do Congresso Nacional, nos termos dos arts. 22, inciso I, e 61 da Constituição Federal (CF).

Não encontramos no projeto vícios de inconstitucionalidade ou de injuridicidade, tampouco óbices regimentais ao prosseguimento da análise da matéria.

O CPP hoje prevê prioridade de tramitação apenas para crimes hediondos. A proposta adiciona vários crimes contra a Administração Pública. Adicionar crimes na lista de prioridade levanta o questionamento de por que esses crimes e não outros, assim como cria incentivo para que novos crimes sejam adicionados no futuro.

Preferimos, então, a fórmula da Emenda nº 01-CSP, que faz um recorte da gravidade dos crimes contra a Administração, tendo como parâmetro a pena cominada ao delito.

Não obstante, a referida Emenda alude apenas a pena superior a quatro anos, quando deveria ter se referido à pena máxima superior a quatro. Além disso, convém deixar expresso que se trata da pena privativa de liberdade, pois os crimes contra a Administração preveem também pena de multa. Esses ajustes serão promovidos na emenda que apresentaremos ao final.

Sobre a improbidade administrativa, que são ilícitos de natureza civil, aproveitamos para trazer alterações importantes. Aliás, o dispositivo alterado pelo PL em tela (art. 17) conta com outra redação,



SENADO FEDERAL

Gabinete do Senador Alessandro Vieira

supervenientemente prevista pela Lei nº 14.230, de 25 de outubro de 2021, mas declarada inconstitucional pelo Supremo Tribunal Federal em 31 de agosto deste ano “de modo a restabelecer a existência de legitimidade ativa concorrente e disjuntiva entre o Ministério Público e as pessoas jurídicas interessadas para a propositura da ação por ato de improbidade administrativa e para a celebração de acordos de não persecução civil”.

Diante disso, além de manter a previsão de prioridade processual, conforme escopo do projeto, apresentamos emenda para realizar a correção nos termos do já decidido pelo STF e aperfeiçoar o art. 17, no sentido de que a pessoa jurídica lesada tem legitimidade para propor a ação de improbidade administrativa, por meio dos órgãos da Advocacia Pública, que devem estar institucionalizados nos estados conforme prescrevem os artigos 131 e 132 da Constituição Federal (CF).

E não pode ser diferente, considerando que a Constituição impõe à União, junto com os demais entes federativos, o dever de zelo pelo patrimônio público, nos termos do art. 23, inciso I. Ora, as condutas ímporas repercutem, nítida e diretamente, no patrimônio do ente público, fato que evidencia o seu interesse de agir e, por conseguinte, a sua legitimidade para o ajuizamento da ação de improbidade administrativa, pois, ao fim e ao cabo, é o ente público quem sofre as consequências deletérias do ato ilícito. A tutela desses interesses próprios do Estado como pessoa jurídica está constitucionalmente outorgada à Advocacia Pública (arts. 131 e 132 da CF). Assim, a conclusão a que se chega é que a lesão ao erário deve ser judicialmente tutelada também pela própria pessoa jurídica de direito público interessada.

Mas não só isso. A legitimidade ativa para ação de improbidade administrativa do ente lesado decorre da necessidade de atuar concretamente na defesa do bem jurídico transindividual probidade administrativa, consoante preconizado na CF e em tratados do qual o Estado é signatário - Protocolo de Defesa da Concorrência no Mercosul; Convenção das Nações Unidas Contra a Corrupção; Convenção sobre Combate à Corrupção de Funcionários Públicos Estrangeiros em Transações Comerciais Internacionais da OCDE; Convenção Interamericana Contra a Corrupção da OEA. Nesse contexto, excluir a legitimidade do ente público é retirar o maior instrumento por meio do qual a tutela da probidade administrativa se materializa. É como se o constituinte estabelecesse um dever e o legislador

**SENADO FEDERAL**

Gabinete do Senador Alessandro Vieira

não municiasse aquele que detém o ônus e o principal interesse nos meios necessários para cumprí-lo.

Portanto, há absoluta pertinência entre as finalidades do ente lesado e o objeto da ação de improbidade administrativa. Por isso, propomos emenda para alterar a redação dos arts. 17 e 17-B da LIA, de modo a preservar a legitimidade dos entes estatais lesados para o ajuizamento da ação de improbidade, bem como para realização do acordo de não persecução cível, desde que possuam órgãos da Advocacia Pública institucionalizados.

A preocupação do Senador Jorge Kajuru é meritória e, por isso, o PL merece os referidos aperfeiçoamentos.

III – VOTO

Diante do exposto, somos favoráveis à aprovação do PL nº 1.431, de 2021, com as emendas que apresentamos, e da Emenda nº 01-CSP, na forma da subemenda a seguir:

EMENDA Nº - CSP

Dê-se à ementa do Projeto de Lei nº 1.431, de 2021, a seguinte redação:

Altera o art. 394-A do Decreto-Lei nº 3.689, de 3 de outubro de 1941 (Código de Processo Penal) e os arts. 17 e 17-B da Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992, para determinar que as ações de improbidade administrativa e as ações penais que apurem os crimes contra a Administração Pública que indica terão prioridade de tramitação em todas as instâncias e prever a legitimidade ativa da pessoa jurídica lesada nas ações de improbidade administrativa.

SUBEMENDA à EMENDA Nº 01- CSP



SENADO FEDERAL

Gabinete do Senador Alessandro Vieira

Dê-se a seguinte redação à Emenda nº 01-CSP ao Projeto de Lei nº 1.431, de 2021:

“Dê-se ao art. 394-A da Lei nº 3.689, de 3 de outubro de 1941 – Código de Processo Penal, modificado pelo art. 1º do PL nº 1.431, de 2021, a seguinte redação:

‘Art. 394-A. Os processos que apurem a prática de crime contra administração pública cuja pena privativa de liberdade máxima seja superior a 4 (quatro) anos, ou a prática de crimes hediondos, terão prioridade de tramitação em todas as instâncias’ (NR)’

EMENDA Nº - CSP

Dê-se ao art. 17 da Lei de Improbidade Administrativa, de que trata o art. 2º do PL nº 1.431, de 2021, a seguinte redação:

“Art. 17. A ação para a aplicação das sanções de que trata esta Lei terá prioridade de tramitação em todas as instâncias e será proposta pelo Ministério Público ou pela pessoa jurídica de direito público lesada por meio dos órgãos de Advocacia Pública institucionalizados na forma dos artigos 131 e 132 da Constituição Federal.

”

EMENDA Nº - CSP

Acrescente-se ao art. 2º do PL nº 1.431, de 2021, alteração ao art. 17-B da Lei de Improbidade Administrativa, para que passe a viger com a seguinte redação:

“Art. 17-B. Os legitimados para a propositura da ação judicial de que trata o art. 17 desta Lei poderão, conforme as circunstâncias



SENADO FEDERAL

Gabinete do Senador Alessandro Vieira

do caso concreto, celebrar acordo de não persecução cível, desde que:

.....

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relator



SENADO FEDERAL

Gabinete do Senador Fabiano Contarato

EMENDA Nº - CSP

(ao PL nº 1.431, de 2021)

O art. 1º do Projeto de Lei nº 1.431, de 2021, passa a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 1º O art. 394-A do Decreto-Lei nº 3.689, de 3 de outubro de 1941, passa a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 394-A. Os processos que apurem a prática de crimes contra administração pública cuja pena seja superior a 4 (quatro) anos, ou a prática de crimes hediondos terão prioridade de tramitação em todas as instâncias” (NR).

JUSTIFICAÇÃO

Em uma breve análise do Decreto-Lei nº 3.689, de 3 de outubro de 1941 (Código Penal), é possível perceber que os crimes contra a Administração Pública estão inseridos no Título XI dos artigos 312 a 359-H.

Em uma simples contagem, é possível perceber que, dos diferentes tipos penais que são descritos neste capítulo – 82 (oitenta e dois) -, apenas 28 (vinte e oito) possuem pena em abstrato superior a 4 (quatro) anos, o que corresponde a apenas 34,14% dos crimes.

Por outro lado, 36 (trinta e seis) tipos penais são considerados de menor potencial ofensivo, nos termos do art. 61 da Lei 9.099, de 1995, o que corresponde a 43,19%.

SF/23125.77961-77



SENADO FEDERAL

Gabinete do Senador Fabiano Contarato

Assim, forçoso reconhecer que a prioridade na tramitação desses processos deve se limitar apenas àquelas condutas mais graves, que merecem maior reprovação do Estado.

Ante o exposto, a proposição tem como objetivo limitar a quantidade de crimes que terão prioridade de tramitação no Judiciário, além de garantir a efetiva punição daqueles que tutelam com maior rigor a Administração Pública.

Sala da Comissão,

Senador FABIANO CONTARATO

SF/23125.77961-77



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador JORGE KAJURU

PROJETO DE LEI N° , DE 2021

SF/21113.83100-34

Altera o art. 394-A do Decreto-Lei nº 3.689, de 3 de outubro de 1941 (Código de Processo Penal) e o art. 17 da Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992, para determinar que as ações de improbidade administrativa e as ações penais que apurem os crimes contra a Administração Pública que indiquem prioridade de tramitação em todas as instâncias.

O CONGRESSO NACIONAL decreta:

Art. 1º O art. 394-A do Decreto-Lei nº 3.689, de 3 de outubro de 1941, passa a vigorar com a seguinte redação:

“**Art. 394-A.** Os processos que apurem a prática de crime hediondo ou dos crimes de peculato, inserção de dados falsos em sistema de informações, concussão, excesso de exação, corrupção passiva, corrupção ativa e tráfico de influência, inclusive em transação comercial internacional, terão prioridade de tramitação em todas as instâncias.” (NR)

Art. 2º O art. 17 da Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992, passa a vigorar com a seguinte redação:

“**Art. 17.** A ação principal, que terá o rito ordinário e prioridade de tramitação em todas as instâncias, será proposta pelo Ministério Público ou pela pessoa jurídica interessada, dentro de trinta dias da efetivação da medida cautelar.

.....” (NR)

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

JUSTIFICAÇÃO

Nos últimos anos, tornou-se cada vez mais frequente a eclosão na mídia de escândalos envolvendo crimes contra a administração pública. Com isso, a sociedade se mostra indignada a cada notícia de corrupção ativa e passiva, peculato, tráfico de influência, concussão e diversos outros tipos penais que vão de encontro ao interesse público, clamando pela repressão a esses tipos de conduta.

É bem verdade que a última década representou um grande avanço na responsabilização de agentes públicos com condutas dissonantes da legalidade. Tal situação, sobretudo quando se refere aos agentes políticos, reforça o princípio republicano da responsabilidade, segundo o qual os detentores de poder legitimamente eleitos por meio da vontade popular devem ser responsabilizados por seus atos.

Todavia, a mera investigação dos fatos supostamente criminosos e oferecimento de denúncia pelo Ministério Público não é suficiente para fazer valer a responsabilidade das pessoas que atentam contra a administração pública. Como se sabe, em que pese o princípio da razoável duração do processo insculpido como direito fundamental na Constituição Federal por meio da EC nº 45/2004, é de conhecimento notório que os tribunais brasileiros vivem abarrotados de processo, de modo que a morosidade no trâmite das ações judiciais ainda é um problema a ser resolvido. Muitas vezes, a pretensão punitiva do Estado (*jus puniendi*) em relação ao autor do crime chega a prescrever, dado o decurso de longo lapso temporal para prolação da sentença, certificação de seu trânsito em julgado e início da execução penal.

Ocorre que, embora a prescrição da pretensão punitiva do Estado deva ser evitada em todos os casos, esse dever é ainda mais importante no que tange às ações de crimes contra a administração pública. Isso porque o interesse público é supremo e indisponível. Nenhuma conduta pode confrontá-lo ou violá-lo, sob pena de ferir toda a coletividade. Nesse ponto, cabe destacar o sujeito passivo dos crimes contra a administração pública, abarcando o Estado e toda a coletividade. Sendo assim, a mera incidência de uma conduta num dos crimes contra a administração pública já representa ato extremamente repudiável, justamente por ferir princípios e valores tão sagrados no ordenamento jurídico brasileiro.



SF/2113.83100-34


SF/2113.83100-34

Por tal motivo, assegurar a prioridade de tramitação, em todas as instâncias, das ações de improbidade e ações penais aqui indicadas é pertinente, porquanto possibilita a celeridade processual necessária na apuração de crimes que atingem o interesse da coletividade. Ao se instituir tal prioridade garante-se repressão penal a delitos contra a administração pública de maneira imediata, o que impossibilita a ocorrência de prescrição, reduzindo o sentimento de impunidade existente na sociedade brasileira, que se mostra atordoada ao contabilizar anos para que um agente público seja efetivamente punido, sendo que nem sempre isso vem a ocorrer.

O Projeto de Lei ora apresentado optou por selecionar os tipos penais contra a administração pública de maior reprovabilidade, sendo esta aferida por meio da sanção penal combinada e do risco que traz ao interesse público. Ainda, foram abarcados os crimes contra a administração pública praticados por funcionários públicos e por particulares, incluindo a administração pública estrangeira. Para tanto alteramos o art. 394-A do Código de Processo Penal.

A prioridade de tramitação deverá, ainda, abarcar as condutas caracterizadas como improbidade administrativa, tendo em vista a lesão causada ao erário público decorrente desses atos. É por esse motivo que foi proposta a alteração da Lei nº 8.429/1992, que trata sobre as condutas ímpreas. Cabe destacar que, embora as ações judiciais que apurem improbidade administrativa possuam natureza cível, são elas de grande importância para manutenção do interesse da coletividade.

Com essas considerações, conclamamos os Nobres Pares à aprovação do presente projeto de lei.

Sala das Sessões,

Senador JORGE KAJURU



SENADO FEDERAL

PROJETO DE LEI

Nº 1431, DE 2021

Altera o art. 394-A do Decreto-Lei nº 3.689, de 3 de outubro de 1941 (Código de Processo Penal) e o art. 17 da Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992, para determinar que as ações de improbidade administrativa e as ações penais que apurem os crimes contra a Administração Pública que indica terão prioridade de tramitação em todas as instâncias.

AUTORIA: Senador Jorge Kajuru (CIDADANIA/GO)



[Página da matéria](#)

LEGISLAÇÃO CITADA

- Constituição de 1988 - CON-1988-10-05 - 1988/88
<https://www.lexml.gov.br/urn/urn:lex:br:federal:constituicao:1988;1988>
- Decreto-Lei nº 3.689, de 3 de Outubro de 1941 - Código de Processo Penal - 3689/41
<https://www.lexml.gov.br/urn/urn:lex:br:federal:decreto.lei:1941;3689>
 - artigo 394-
- Lei nº 8.429, de 2 de Junho de 1992 - Lei da Improbidade Administrativa; Lei do Enriquecimento Ilícito (1992); Lei do Colarinho Branco (1992) - 8429/92
<https://www.lexml.gov.br/urn/urn:lex:br:federal:lei:1992;8429>
 - artigo 17

2



SENADO FEDERAL

Gabinete do Senador Alessandro Vieira

PARECER N° , DE 2023

Da COMISSÃO DE SEGURANÇA PÚBLICA, sobre o Projeto de Lei nº 3.283, de 2021, do Senador Styvenson Valentim, que *altera as penas e tipifica como atos terroristas as condutas praticadas em nome ou em favor de grupos criminosos organizados.*

Relator: Senador **ALESSANDRO VIEIRA**

I – RELATÓRIO

Vem a esta Comissão, para análise, o Projeto de Lei (PL) nº 3.283, de 2021, de autoria do Senador Styvenson Valentim, que *altera as penas e tipifica como atos terroristas as condutas praticadas em nome ou em favor de grupos criminosos organizados.*

O art. 1º acresce ao art. 2º da Lei nº 13.260, de 16 de março de 2016 (Lei Antiterrorismo), os §§ 3º, 4º e 5º. O § 3º prevê que se equiparam a atos terroristas as condutas praticadas, por qualquer razão, em nome ou em favor de organização terrorista ou grupo criminoso organizado que: I - obstruam ou limitem a livre circulação de pessoas, bens e serviços, sem prejuízo das excludentes previstas no § 2º do artigo; II - estabeleçam, mediante violência ou grave ameaça, monopólios, oligopólios ou monopsônios artificiais em determinada região ou zona territorial urbana ou rural; III - constranjam, mediante violência ou grave ameaça, alguém ao pagamento de prestação pecuniária ou qualquer tipo de vantagem como condição para o exercício de atividade econômica; ou IV - exerçam, mediante violência ou grave ameaça, outro tipo de controle social ou poder



SENADO FEDERAL

Gabinete do Senador Alessandro Vieira

paralelo sob determinada região ou zona territorial urbana ou rural em prejuízo das liberdades individuais.

O § 4º dispõe que a pena é aumentada até o dobro se o agente exerce função de liderança na organização terrorista ou no grupo criminoso organizado.

O § 5º determina que são considerados grupos criminosos organizados aqueles definidos como associação criminosa e milícia privada no Código Penal, como associação criminosa para o tráfico na Lei Antidrogas e como organizações criminosas na Lei das Organizações Criminosas.

Os arts. 2º e 3º modificam o art. 35 da Lei nº 11.343, de 23 de agosto de 2006 (Lei Antidrogas), e o art. 288-A do Código Penal, para que seja requisito dos crimes de associação criminosa para o tráfico e de constituição de milícia privada a associação de quatro ou mais pessoas, além de aumentar as penas para 5 (cinco) a 10 (dez) anos, e prever o pagamento de 1.200 (mil e duzentos) a 2.000 (dois mil) dias-multa e de 2.000 (dois mil) a 3.000 (três mil) dias-multa, respectivamente.

O art. 4º determina que a lei terá vigência imediata.

Na justificação, o autor da proposta expõe que as milícias e outras associações criminosas têm exposto a população brasileira ao terror generalizado que a Lei Antiterror visa coibir. Far-se-ia necessário, assim, aproximar a legislação de combate ao terrorismo daquela destinada à criminalidade organizada, evitando a repressão estatal seletiva e destinada apenas a pequenos delinquentes.

Não foram apresentadas emendas no prazo regimental.

Depois de apreciada por esta Comissão, a matéria irá à Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania para decisão terminativa.



SENADO FEDERAL

Gabinete do Senador Alessandro Vieira

II – ANÁLISE

A matéria é de competência da União para legislar privativamente sobre direito penal e processual penal, podendo a iniciativa partir de qualquer membro do Congresso Nacional, nos termos dos arts. 22, inciso I, e 61 da Constituição Federal (CF).

Não encontramos no projeto vícios de inconstitucionalidade ou de injuridicidade, tampouco óbices regimentais ao prosseguimento da análise da matéria. Em relação ao mérito, entendemos que o projeto é pertinente e necessário para tornar mais efetivo o combate aos grupos criminosos organizados no país.

Dados do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - IPEA no relatório “Violência e Segurança Pública em 2023”¹ demonstraram como tendências para os anos de 2015 a 2023: a) o crescimento de mercados legais e ilegais explorados pelas organizações criminosas; b) o crescimento da atuação de organizações criminosas; c) a ampliação dos ramos de atividades exploradas por organizações criminosas; d) a manutenção de domínio de territórios por organizações criminosas; e) a manutenção da expansão da atuação das facções nos estabelecimentos penais; f) a interiorização das facções criminosas; g) a manutenção dos índices de crimes transnacionais; e h) a manutenção do envolvimento de agentes públicos com o crime organizado.

Por sua vez, o Anuário Brasileiro de Segurança Pública 2022 do Fórum Brasileiro de Segurança Pública² aponta como “a variação das taxas de violência letal vem sendo fortemente influenciadas pela dinâmica dos mercados criminais brasileiros e a ação de organizações criminosas”. A instituição discorre que em alguns Estados, como no Amazonas, “os conflitos se acirraram após um período de estabilidade, tanto que o estado apresentou a maior variação da taxa de mortalidade violenta em 2021, com

¹ Disponível em: https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/5680/1/Viol%C3%A3ncia%20e%20seguran%C3%A7a%20p%C3%BAblica%20em%202023_cen%C3%A1rios%20explorat%C3%B3rios%20e%20planejamento%20prospectivo.pdf.

² Disponível em: <https://forumseguranca.org.br/wp-content/uploads/2022/06/anuario-2022.pdf?v=15>



SENADO FEDERAL

Gabinete do Senador Alessandro Vieira

crescimento de 53,8%”. O desaparecimento do indigenista Bruno Pereira e do jornalista inglês Dom Philips no ano passado apontam o fenômeno do alastramento das organizações criminosas oriundas do Sudeste pelo país, direcionando interesses para a região amazônica em que “são estabelecidas conexões e simbioses entre diferentes tipos de crimes, com a formação de redes transnacionais”³.

Importante destacar que as populações que mais sofrem com a atuação de organizações criminosas são aquelas que reiteradamente são excluídas do acesso a serviços estatais básicos, seja pela ação dos próprios grupos criminosos, seja pela atuação repressiva da polícia por vezes indistintamente sobre as comunidades, seja pela configuração de novos atores que se estabeleceram nos últimos vinte anos: as milícias. As milícias impõem decisões legais e extralegais às comunidades e controlam a economia de territórios de maneira ilícita e violenta. Sobre seu crescimento:

Ao final de 2007, as milícias já detinham o controle de 92 favelas do Rio de Janeiro, de um total de mais de trezentas. À época, essa expansão era vista positivamente pelas comunidades, que caracterizavam a milícia como um aparato alternativo de segurança contra o domínio do tráfico. Doze anos depois, ao final de 2019, as milícias já controlavam áreas que compreendiam uma população de mais de 2 milhões de pessoas, atuando inclusive nos ramos da construção civil nas áreas dominadas.⁴

Nestes termos, o projeto é meritório diante da equiparação à atividade terrorista quando desempenhadas determinadas atividades por grupos criminosos organizados, conforme descrito no relatório. Neste sentido o projeto prevê que serão punidas com pena de doze a trinta anos de reclusão as condutas descritas exercidas por qualquer razão, em nome ou em favor de organização terrorista ou grupo criminoso organizado.

Ressalte-se que as atividades equiparadas a terrorismo são aquelas consideradas mais gravosas, que afetam e causam terror na vida de comunidades e regiões. Por conseguinte, a fim de que seja clara a

³ Disponível em: <https://fontessegura.forumseguranca.org.br/o-desaparecimento-de-dom-e-bruno-e-o-ponto-de-nao-retorno-para-a-amazonia/>.

⁴ THEODORO, Mário. A sociedade desigual: racismo e branquitude na formação do Brasil. Rio de Janeiro: Zahar, 2022.



SENADO FEDERAL

Gabinete do Senador Alessandro Vieira

permanência do elemento subjetivo previsto no *caput* do art. 2º referente à “finalidade de provocar terror social ou generalizado, expondo a perigo pessoa, patrimônio, a paz pública ou a incolumidade pública”, propomos emenda para alterar o § 3º prevendo essa finalidade.

Em relação à inclusão do requisito de quatro ou mais pessoas para a configuração dos crimes de associação para o tráfico e constituição de milícia privada, entendemos que terá como consequência a *abolitio criminis* das condutas realizadas sob a égide da lei anterior. Considerando que a proposta do projeto é punir com maior gravidade aquelas condutas consideradas como terroristas, optamos por suprimir a alteração referente à Lei Antidrogas, mantendo o aumento da pena de multa. Também suprimimos tal requisito do tipo referente à constituição de milícia privada, mas alteramos sua parte final para que conste, conforme o PL, a finalidade de cometer quaisquer crimes, e não apenas aqueles do Código Penal. Além disso, mantivemos o aumento da pena máxima para 10 (dez) anos e a previsão de pena de multa. Acreditamos que desse modo se dará ênfase de fato à grande criminalidade, àquela que efetivamente impacta regiões e economias, ao invés de focar em grupos menos relevantes, que também devem ser punidos, mas proporcionalmente à sua atuação.

Aproveitamos ainda para complementar o projeto para abarcar ainda condutas como aquelas realizadas contra a Praça dos Três Poderes no dia 8 de janeiro, incluindo a motivação política na tipificação do crime de terrorismo. Ressalte-se que o objetivo não é proibir manifestações políticas com finalidades legítimas, que já estão protegidas pelo parágrafo segundo do art. 2º da Lei.

A inclusão da motivação política vai na mesma linha de tratados internacionais dos quais o Brasil é signatário, a exemplo da Convenção Internacional sobre a Supressão de Atentados Terroristas com Bombas, da Convenção Internacional para Supressão do Financiamento do Terrorismo e da Convenção Internacional para a Supressão de Atos de Terrorismo Nuclear, internalizadas pelos Decreto nº 4.394, de 26 de setembro de 2002, Decreto nº 5.640, de 26 de dezembro de 2005 e Decreto nº 9.967, de 8 de agosto de 2019. Todas estipulam que cada Estado Parte deve adotar as medidas necessárias, incluindo a adoção de legislação interna, que

**SENADO FEDERAL**

Gabinete do Senador Alessandro Vieira

assegurem que os atos terroristas não possam ser em nenhuma circunstância justificados por considerações de natureza política, filosófica, ideológica, racial, étnica, religiosa ou outra similar e sejam reprimidos com penas compatíveis com sua gravidade.

Por último, faz-se necessário alterar a ementa do projeto para que melhor se adeque à Lei Complementar nº 95, de 26 de fevereiro de 1998.

III – VOTO

Diante do exposto, somos favoráveis à aprovação do PL nº 3.283, de 2021, com o oferecimento das seguintes emendas:

EMENDA Nº - CSP

Dê-se à ementa do PL nº 3.283, de 2021, a seguinte redação:

“Altera as Leis nº 13.260, de 16 de março de 2016, 11.343, de 23 de agosto de 2006, e o Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 (Código Penal), para tipificar como atos terroristas condutas praticadas em nome ou em favor de grupos criminosos organizados; aumentar a pena de multa do crime de associação para o tráfico; e modificar o crime de constituição de milícia privada.”

EMENDA Nº - CSP

Dê-se ao *caput* e ao § 3º do art. 2º da Lei nº 13.260, de 16 de março de 2016, de que trata o art. 1º do PL nº 3.283, de 2021, a seguinte redação:

“**Art. 2º.** O terrorismo consiste na prática por um ou mais indivíduos dos atos previstos neste artigo, por razões **políticas**, de xenofobia, discriminação ou preconceito de raça, cor, etnia e



SENADO FEDERAL

Gabinete do Senador Alessandro Vieira

religião, quando cometidos com a finalidade de provocar terror social ou generalizado, expondo a perigo pessoa, patrimônio, a paz pública ou a incolumidade pública.

§ 3º Equiparam-se a atos terroristas as condutas praticadas, por qualquer razão **com a finalidade de provocar terror social ou generalizado**, em nome ou em favor de organização terrorista ou grupo criminoso organizado que:

..”(NR)

EMENDA N° - CSP

Dê-se ao art. 35 da Lei nº 11.343, de 23 de agosto de 2006, de que trata o art. 2º do PL nº 3.283, de 2021, a seguinte redação:

"Art. 35.

Pena - reclusão, de 3 (três) a 10 (dez) anos, e pagamento de 1.200 (mil e duzentos) a 2.000 (dois mil) dias-multa.” (NR)

EMENDA N° - CSP

Dê-se ao art. 288-A do Código Penal, de que trata o art. 3º do PL nº 3.283, de 2021, a seguinte redação:

“Art. 288-A. Constituir, organizar, integrar, manter ou custear organização paramilitar, milícia particular, grupo ou esquadrão, para o fim de cometer crimes:

Pena - reclusão, de 4 (quatro) a 10 (dez) anos, e pagamento de 2.000 (dois mil) a 3.000 (três mil) dias-multa.” (NR)



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador Alessandro Vieira

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relator



SENADO FEDERAL

PROJETO DE LEI

Nº 3283, DE 2021

Altera as penas e tipifica como atos terroristas as condutas praticadas em nome ou em favor de grupos criminosos organizados.

AUTORIA: Senador Styvenson Valentim (PODEMOS/RN)



[Página da matéria](#)

PROJETO DE LEI N° , DE 2021

Altera as penas e tipifica como atos terroristas as condutas praticadas em nome ou em favor de grupos criminosos organizados.

O CONGRESSO NACIONAL decreta:

Art. 1º O art. 2º da Lei nº 13.260, de 16 de março de 2016, passa a vigorar acrescido dos seguintes §§ 3º, 4º e 5º:

“**Art. 2º**

.....
§ 3º Equiparam-se a atos terroristas as condutas praticadas, por qualquer razão, em nome ou em favor de organização terrorista ou grupo criminoso organizado que:

I - obstaculizem ou limitem a livre circulação de pessoas, bens e serviços, ressalvado o § 2º deste artigo;

II - estabeleçam, mediante violência ou grave ameaça, monopólios, oligopólios ou monopsônios artificiais em determinada região ou zona territorial urbana ou rural;

III - constranjam, mediante violência ou grave ameaça, alguém ao pagamento de prestação pecuniária ou qualquer tipo de vantagem como condição para o exercício de atividade econômica; ou

IV - exerçam, mediante violência ou grave ameaça, outro tipo de controle social ou poder paralelo sob determinada região ou zona territorial urbana ou rural em prejuízo das liberdades individuais.

§ 4º A pena é aumentada até o dobro se o agente exerce função de liderança na organização terrorista ou no grupo criminoso organizado.

§ 5º Consideram-se, para os fins desta Lei, grupos criminosos organizados aqueles definidos nos:

I - arts. 288 e 288-A do Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940;

II - art. 35 da Lei nº 11.343, de 23 de agosto de 2006; e

III - art. 1º, § 1º, da Lei nº 12.850, de 2 de agosto de 2013”
(NR)



SF/21531.24123-30

Art. 2º O art. 35 da Lei nº 11.343, de 23 de agosto de 2006, passa a vigorar com a seguinte redação:

“**Art. 35.** Associarem-se quatro ou mais pessoas para o fim de praticar, reiteradamente ou não, qualquer dos crimes previstos nos arts. 33, caput e § 1º, e 34 desta Lei:

Pena - reclusão, de 5 (cinco) a 10 (dez) anos, e pagamento de 1.200 (mil e duzentos) a 2.000 (dois mil) dias-multa.” (NR)

Art. 3º O art. 288-A do Decreto-Lei n.º 2.848, de 7 de dezembro de 1940, passa a vigorar com a seguinte redação:

“**Art. 288-A.** Constituir, organizar, integrar, manter ou custear organização paramilitar, milícia particular, grupo ou esquadrão, com quatro ou mais pessoas, para o fim de cometer crimes:

Pena - reclusão, de 5 (quatro) a 10 (dez) anos, e pagamento de 2.000 (dois mil) a 3.000 (três mil) dias-multa” (NR)

Art. 4º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

JUSTIFICAÇÃO

Os atos de terrorismo, segundo a própria Lei nº 13.260, de 2016, são aqueles cometidos com a finalidade de provocar terror social ou generalizado, expondo a perigo pessoa, patrimônio, a paz pública ou a incolumidade pública.

É exatamente isso que as milícias e outras associações criminosas têm feito com a população brasileira: difundir o terror generalizado.

No entanto, a pluralidade de tipos penais e a dinâmica de tais grupos criminosos no país, com reflexo na comunidade internacional, têm exigido um novo olhar para as soluções jurídico-penais existentes, sobretudo a fim de integrá-las em um microssistema penal de combate à criminalidade organizada, distinto dos instrumentos já utilizados para reprimir os bando de delinquentes menos sofisticados.



SF/2/1531/24123-30

Portugal, por exemplo, já trata o terrorismo e a denominada “criminalidade altamente organizada” num mesmo dispositivo legal.

Embora a realidade de Portugal, no que diz respeito à criminalidade organizada, seja bem menos preocupante do que à vivenciada no Brasil, a norma jurídica lusa reconhece a necessidade de integração conceitual dos institutos jurídicos penais e processuais penais a fim de direcioná-los para a macrocriminalidade, de modo a evitar uma repressão estatal seletiva e destinada apenas a pequenos delinquentes — que, em última análise, não representam o objeto da política

Assim, entende-se que aproximar a legislação de combate ao terrorismo daquela destinada à criminalidade organizada é uma medida estratégica importante a ser considerada pelo legislador, reduzindo a impunidade dos líderes de organizações criminosas.

Já do ponto de vista criminológico, como dito, é inegável o exercício do poder paralelo sobre parcelas importantes da população de grandes cidades brasileiras, valendo-se os narcotraficantes e milicianos do terror como método de subjugação e cerceamento de liberdades individuais.

Ademais, no que toca à dogmática penal e à técnica legislativa, há um encadeamento de pequenas modificações nos tipos penais já existentes e nas suas respectivas penas, tudo com a finalidade de garantir proporcionalidade e eficiência punitiva, ampliando as sanções pecuniárias para dissuadir a motivação econômica do crime.

Com a presente proposição, nesse passo, propomos equiparar as mais graves condutas do crime organizado aos atos de terrorismo, para os quais a legislação prevê penas de doze a trinta anos de reclusão, além das sanções correspondentes à ameaça ou à violência.

Também propomos o aumento das penas para a associação criminosa em si (milícia ou associação para o tráfico), ainda que não venha a praticar os crimes para os quais se estabeleceu, que passarão a ser de cinco a dez anos de reclusão e novas e contundentes multas para esses casos.

Registro, por fim, que a presente iniciativa contou com a contribuição do Grupo de Pesquisa em Ciências Criminais (GPCrim), da Universidade Potiguar (UnP), projeto com mais de 7 anos de investigação científica interdisciplinar com ênfase para o fenômeno da lavagem de dinheiro e do crime organizado, além de ter passado pela análise de diversas



SF/21531.24123-30

autoridades no tema, vinculadas ao Poder Judiciário, Ministério Público e a Advocacia.

Com essas considerações, conclamamos os Nobres Pares à aprovação do presente projeto de lei.

Sala das Sessões,

Senador STYVENSON VALENTIM



SF/2/1531/24123-30

3



SENADO FEDERAL

REQUERIMENTO N° DE

Senhor Presidente,

Requeiro, nos termos do art. 58, § 2º, II e V, da Constituição Federal, que seja convidado o Senhor Alexandre Ramagem Rodrigues, delegado da Polícia Federal, para prestar esclarecimentos sobre o uso de um sistema secreto de monitoramento da localização de cidadãos em todo o território nacional pela Agência Brasileira de Inteligência (ABIN) sem justificativa e de forma indiscriminada nos anos de 2019, 2020 e 2021.

JUSTIFICAÇÃO

No dia 14 de março de 2023, a imprensa noticiou que a Agência Brasileira de Inteligência (ABIN) utilizou a ferramenta chamada de “FirstMile”, desenvolvida pela empresa israelense Cognite (ex-Verint), para monitorar a localização de pessoas de forma indiscriminada e sem justificativa nos anos de 2019, 2020 e 2021.

Link de acesso à reportagem.

<https://oglobo.globo.com/politica/noticia/2023/03/abin-de-bolsonaro-usou-programa-secreto-para-monitorar-localizacao-de-pessoas-por-meio-do-celular.ghtml>

O software foi adquirido no final de 2018, por R\$ 5,7 milhões, ainda na gestão de Michel Temer, e teria sido usado para monitorar diversas pessoas ao longo da gestão de Jair Messias Bolsonaro até meados de 2021.

O software é capaz de identificar a localização de aparelhos celulares em qualquer lugar do Brasil, bem como capturar seu histórico de deslocamento. Ele executa o rastreamento a partir de dados de comunicação trocados entre os aparelhos e torres das operadoras de telefonia móvel (2G, 3G e 4G).

SF/23901.17614-75

Para rastrear a localização de um aparelho, bastava digitar o número do telefone e ter acesso imediato à localização e alertas sobre o deslocamento em tempo real. O software era capaz de monitorar até 10 mil celulares em um período de 12 meses.

O uso indiscriminado dessa ferramenta levantou questionamentos de membros da própria ABIN, uma vez que pessoas teriam sido monitoradas sem registro e justificativa oficiais, ou seja, as pesquisas eram realizadas sem o devido controle.

A polêmica em torno do uso irrestrito dessa ferramenta resultou na abertura de uma investigação interna.

Os fatos noticiados são gravíssimos, pois a gestão de Jair Bolsonaro pode ter usado essa ferramenta para espionar desafetos e adversários políticos. Isso é uma afronta ao Estado Democrático de Direito. A possibilidade de ter havido monitoramento indiscriminado de pessoas, por si só, causa perplexidade.

Ao longo de sua gestão, Jair Bolsonaro colecionou casos de autoritarismo e instrumentalização das instituições para satisfazer seus interesses e atacar aqueles se opuseram aos seus atos.

Há também a possibilidade de uso pessoal da ferramenta, uma vez que as pesquisas podem ter ocorrido sem registros, portanto os monitoramentos podem apresentar as mais diversas motivações.

Diante da gravidade dos fatos, é necessário que senhor Alexandre Ramagem Rodrigues, na condição de ex-diretor da ABIN, esclareça os fatos.

Sala das Sessões, 14 de março de 2023.

Senador Jorge Kajuru
(PSB - GO)

SF/23901.17614-75