



SENADO FEDERAL

Gabinete do Senador Alessandro Vieira

**PARECER Nº , 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 - obstaculizem 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”<sup>1</sup> 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 Pública<sup>2</sup> 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

<sup>1</sup> Disponível em:

[https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/5680/1/Viol%C3%Aancia%20e%20seguran%C3%A7a%20p%C3%BAblica%20em%202023\\_cen%C3%A1rios%20explorat%C3%B3rios%20e%20planejamento%20prospectivo.pdf](https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/5680/1/Viol%C3%Aancia%20e%20seguran%C3%A7a%20p%C3%BAblica%20em%202023_cen%C3%A1rios%20explorat%C3%B3rios%20e%20planejamento%20prospectivo.pdf).

<sup>2</sup> 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”<sup>3</sup>.

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.<sup>4</sup>

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

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

<sup>4</sup> 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

asseguem 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 Nº - 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 Nº - 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