



SENADO FEDERAL

PROJETO DE LEI Nº 2015, DE 2023

Altera o Decretos-Leis nºs 2.848, de 7 de dezembro de 1940 – Código Penal, 3.689, de 3 de outubro de 1941 – Código de Processo Penal e as Leis nºs 4.737, de 15 de julho de 1965 – Código Eleitoral, 7.347, de 24 de julho de 1985, 8.429, de 2 de junho de 1992, 12.529, de 30 de novembro de 2011, 12.846, de 1º de agosto de 2013, para tipificar a conduta de uso intencional e estratégico dos instrumentos legais para causar dano (lawfare), ampliar as garantias ao réu no processo penal e aperfeiçoar as previsões legais acerca da celebração dos acordos de não persecução; e dá outras providências.

AUTORIA: Senador Rogério Carvalho (PT/SE)



[Página da matéria](#)



SENADO FEDERAL

Gabinete do Senador Rogério Carvalho

PROJETO DE LEI Nº , DE 2023

Altera o Decretos-Leis nºs 2.848, de 7 de dezembro de 1940 – Código Penal, 3.689, de 3 de outubro de 1941 – Código de Processo Penal e as Leis nºs 4.737, de 15 de julho de 1965 – Código Eleitoral, 7.347, de 24 de julho de 1985, 8.429, de 2 de junho de 1992, 12.529, de 30 de novembro de 2011, 12.846, de 1º de agosto de 2013, para tipificar a conduta de uso intencional e estratégico dos instrumentos legais para causar dano (*lawfare*), ampliar as garantias ao réu no processo penal e aperfeiçoar as previsões legais acerca da celebração dos acordos de não persecução; e dá outras providências.

O CONGRESSO NACIONAL decreta:

Art. 1º O Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 – Código Penal, passa a vigorar com a seguinte redação:

“Uso intencional e abusivo dos instrumentos legais para causar dano

Art. 147-C. Usar instrumentos extrajudiciais ou judiciais para forçar alguém a defender-se, causando-lhe danos, patrimoniais ou morais, com finalidade ilegítima ou obrigando-lhe a despendar tempo e recursos na sua defesa judicial ou extrajudicial:

Pena – reclusão, de 1 (um) a 4 (quatro) anos, e multa.

§ 1º A pena aumenta-se de um sexto a um terço:

I – se o autor é funcionário público ou agente político;

II – se o autor dá causa à instauração de inquérito policial, de procedimento investigatório criminal, de processo judicial, de processo administrativo disciplinar, de inquérito civil ou de ação de improbidade administrativa contra o adversário;



SENADO FEDERAL

Gabinete do Senador Rogério Carvalho

III – se o autor se utiliza de instrumentos fraudulentos, com o fim de induzir a erro o julgador ou o perito;

IV – se o uso intencional e abusivo dos instrumentos legais destinar-se a causar repercussão pública dos fatos.

§ 2º A pena é reduzida de um sexto a dois terços se, antes da sentença judicial ou da decisão final do processo administrativo, o agente se retrata ou declara a verdade.”

Art. 2º O Decreto-Lei nº 3.689, de 3 de outubro de 1941 – Código de Processo Penal, da passa a vigorar com as seguintes alterações:

“**Art. 28-A.** Não sendo caso de arquivamento e tendo o investigado confessado formal e circunstancialmente a prática de infração penal sem violência ou grave ameaça e com pena mínima inferior a 4 (quatro) anos, o Ministério Público deverá propor acordo de não persecução penal, mediante as seguintes condições ajustadas cumulativa e alternativamente:

.....” (NR)

“**Art. 564.**

.....

VI – em razão de desrespeito ao direito do defensor de vista ou acesso ao inteiro teor de procedimentos de investigação criminal;

VII – em decorrência da existência, no processo penal ou em processo administrativo ou judicial que lhe sirva de fundamento, de deferimento de pedido genérico, assim entendido como aquele em que há procura especulativa em nome de quaisquer investigados, ou sem causa provável, ou sem objeto jurídica e preteritamente delimitado em sistema eletrônico ou além dos limites autorizados;

VIII – em decorrência de desrespeito ao dever de permanência dos advogados do autor e do requerido no mesmo plano topográfico e em posição equidistante em relação ao magistrado que presidir as audiências de instrução e julgamento;

IX – em decorrência da inexistência de voluntariedade em colaboração premiada ou acordo de não persecução, inclusive nas situações em que prisão de qualquer espécie for utilizada como meio de coação;



SENADO FEDERAL

Gabinete do Senador Rogério Carvalho

X – em decorrência do não fornecimento, pelo colaborador, em colaboração premiada ou acordo de não persecução, de provas inéditas e robustas dos fatos alegados;

XI – em razão de perfilamento racial, assim entendido como a abordagem policial realizada em razão de características do grupo étnico, religioso ou nacionalidade a que pertence a pessoa, ausentes razões fundamentadas para suspeita individual.

.....” (NR)

Art. 3º A Lei nº 4.737, de 15 de julho de 1965 – Código Eleitoral, passa a vigorar com a seguinte redação:

“**Art. 326-A.** Dar causa à instauração de investigação policial, de processo judicial, de investigação administrativa, de inquérito civil ou ação de improbidade administrativa, atribuindo a alguém a prática de crime ou ato infracional de que o sabe inocente ou usar instrumentos extrajudiciais ou judiciais para forçar alguém a defender-se, causando-lhe danos, patrimoniais ou morais, com finalidade ilegítima ou obrigando-lhe a despendar tempo e recursos na sua defesa judicial ou extrajudicial, com finalidade eleitoral:

.....” (NR)

Art. 4º A Lei nº 7.347, de 24 de julho de 1985, passa a vigorar com a seguinte redação:

“**Art. 5º**

.....

§ 6º Os órgãos públicos legitimados deverão tomar dos interessados compromisso de ajustamento de sua conduta às exigências legais, mediante as seguintes imposições, que terão eficácia de título executivo extrajudicial:

I – reparação integral dos danos causados; e

II – cooperação permanente com autoridades estatais.” (NR)

Art. 5º A Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992, passa a vigorar com a seguinte redação:



SENADO FEDERAL

Gabinete do Senador Rogério Carvalho

“**Art. 17-B.** O Ministério Público deverá, observadas as circunstâncias do caso concreto, celebrar acordo de não persecução civil, desde que dele advenham os seguintes resultados:

.....
 III – cooperação permanente com autoridades estatais.” (NR)

Art. 6º A Lei nº 12.529, de 30 de novembro de 2011, passa a vigorar com a seguinte redação:

“**Art. 85.** Nos procedimentos administrativos mencionados nos incisos I, II e III do art. 48 desta Lei, o Cade deverá tomar do representado compromisso de cessação da prática sob investigação ou dos seus efeitos lesivos, sempre que houver atendimento aos interesses protegidos por lei.

.....
 IV – cooperação permanente com autoridades estatais.
” (NR)

“**Art. 86.** O Cade, por intermédio da Superintendência-Geral, deverá celebrar acordo de leniência, com a extinção da ação punitiva da administração pública ou a redução de 1 (um) a 2/3 (dois terços) da penalidade aplicável, nos termos deste artigo, com pessoas físicas e jurídicas que forem autoras de infração à ordem econômica, desde que colaborem efetivamente com as investigações e o processo administrativo e que dessa colaboração resulte:

.....
 II – a obtenção de informações e documentos inéditos que comprovem a infração noticiada ou sob investigação.

§ 1º

I – a empresa seja a primeira a se qualificar com respeito à infração noticiada ou sob investigação, e não tenha exercido posição de liderança das demais na prática infracional;

.....” (NR)

Art. 7º A Lei nº 12.846, de 1º de agosto de 2013, passa a vigorar com a seguinte redação:

“**Art. 16.** A autoridade máxima de cada órgão ou entidade pública deverá celebrar acordo de leniência com as pessoas jurídicas



SENADO FEDERAL

Gabinete do Senador Rogério Carvalho

responsáveis pela prática dos atos previstos nesta Lei que colaborem efetivamente com as investigações e o processo administrativo, sendo que dessa colaboração resulte:

I –;

II – a obtenção célere de informações e documentos inéditos que comprovem a infração noticiada ou sob investigação; e

.....” (NR)

Art. 8º Revoga-se o art. 563 do Decreto-Lei nº 3.689, de 3 de outubro de 1941 – Código de Processo Penal.

Art. 9º. Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

JUSTIFICAÇÃO

Já se definiu como sendo *lawfare* o “uso estratégico do direito para fins de deslegitimar, prejudicar ou aniquilar um inimigo”. Com efeito, defendeu-se tratar-se da utilização da lei como uma sofisticada e dissimulada “arma de guerra”, criando efeitos semelhantes aos tradicionalmente almejados numa ação militar convencional, causando danos, retirando a legitimidade ou forçando o adversário a desperdiçar tempo ou recursos financeiros.

Há, em tramitação nesta Casa, outro importante projeto de nossa autoria, que cumpre o papel de definir esse ato ilícito no ordenamento jurídico, máxime num momento em que a humanidade ainda não sabe como enfrentar os desafios advindos da complexidade da vida moderna e da utilização intensa e em massa das mídias sociais. Assim, todo instrumento utilizado para atingir o adversário de modo tão contundente, como no *lawfare*, merece ser amparado pelo Direito Penal.

Contudo, referido projeto possui escopo mais restrito, não alcançando o uso intencional e abusivo dos instrumentos legais para atingir pessoas físicas, tampouco é amplo o bastante para proteger patrimônios jurídicos de qualquer natureza. Por essa razão optamos por introduzir, no Código Penal e no Código Eleitoral, novas figuras típicas, com o objetivo de suprir tal lacuna.



SENADO FEDERAL

Gabinete do Senador Rogério Carvalho

No mesmo sentido, objetivando combater o *lawfare*, o projeto institui hipóteses de nulidades no processo penal nas seguintes situações: a) desrespeito ao direito do defensor de vista ou acesso ao inteiro teor de procedimentos de investigação criminal; b) existência, no processo penal ou em etapa administrativa ou judicial antecedente, de deferimento de pedido genérico (*fishing expedition*), assim entendido como aquele em que há procura especulativa em nome de quaisquer investigados, ou sem causa provável, ou sem objeto jurídica e preteritamente delimitado em sistema eletrônico ou além dos limites autorizados; e c) desrespeito ao dever de permanência dos advogados do autor e do requerido no mesmo plano topográfico e em posição equidistante em relação ao magistrado que presidir as audiências de instrução e julgamento, conferindo concretude ao mandamento do art. 6º, § 2º, da Lei nº 8.906/1994.

Adotamos, ainda, diretrizes mais objetivas, reduzindo a discricionariedade excessiva na propositura e celebração dos acordos de persecução *lato sensu*, mediante alterações nos Decretos-Leis nºs 2.848, de 7 de dezembro de 1940 – Código Penal, 3.689, de 3 de outubro de 1941 – Código de Processo Penal e nas Leis nºs 4.737, de 15 de julho de 1965 – Código Eleitoral, 7.347, de 24 de julho de 1985, 8.429, de 2 de junho de 1992, 12.529, de 30 de novembro de 2011, 12.846, de 1º de agosto de 2013. Com isso, nosso propósito é implementar, no Brasil, relevante avanço legislativo ao reduzir a margem de discricionariedade em relação às benesses concedidas, tal como ocorreu quanto à atuação do *U.S. Department of Justice* em 1993 com a edição do *U.S. Corporate Leniency Program* (Programa de Leniência Corporativo norte-americano). Efetivamente, tornar a celebração dos acordos direito subjetivo do réu, desde que cumpridos os requisitos legais (mediante substituição, na legislação, o termo “poderá” por “deverá”), aperfeiçoará a disciplina jurídica do instituto, conferindo mais transparência à celebração dos acordos.

Também propomos a revogação do controverso art. 563 do Código de Processo Penal, o qual transpõe a categoria da “relativização das nulidades”, de maneira completamente equivocada, do processo civil para o processo penal.

Ora, ocorre que o processo penal funciona sob lógica bastante distinta do processo civil, de modo que, em regra, desrespeitada a forma, há que se falar, sim, em prejuízo. Nesse contexto, a mencionada disposição



SENADO FEDERAL

Gabinete do Senador Rogério Carvalho

legal é incompatível com o atual sistema constitucional de direitos e garantias. O atual texto do art. 563 do CPP acaba, ao final, por negar que a forma, no processo penal, é mais do que uma simples burocracia: é, isto sim, a maneira pela qual se confere eficácia ao sistema constitucional de garantias e limita-se o poder do Estado contra o indivíduo.

Por fim, registramos nossos agradecimentos ao *Lawfare Institute*, pela importante colaboração técnica que nos foi gentilmente prestada por meio da disponibilização de aprofundada pesquisa a respeito do tema. Agradecemos, em especial, à coordenadora do estudo, Vanessa Gonçalves Alvarez, e aos pesquisadores Barbara Luiza Magalhães, Gustav Robrahn Joaquim Ferraz, Gabriela dos Santos Bebbber, Eliakin Tatsuo Yokosawa Pires dos Santos, Isis da Cruz B. de Araújo, Hian Gualberto e Victor Bertolotto.

Por essas razões, esperamos contar com o apoio de nossos nobres pares para que possamos debater, aperfeiçoar e aprovar esta nossa iniciativa legislativa.

Sala das Sessões,

Senador

LEGISLAÇÃO CITADA

- Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de Dezembro de 1940 - Código Penal - 2848/40
<https://normas.leg.br/?urn=urn:lex:br:federal:decreto:lei:1940;2848>
- Decreto-Lei nº 3.689, de 3 de Outubro de 1941 - Código de Processo Penal - 3689/41
<https://normas.leg.br/?urn=urn:lex:br:federal:decreto:lei:1941;3689>
 - art563
- Lei nº 4.737, de 15 de Julho de 1965 - Código Eleitoral (1965) - 4737/65
<https://normas.leg.br/?urn=urn:lex:br:federal:lei:1965;4737>
- Lei nº 7.347, de 24 de Julho de 1985 - Lei da Ação Civil Pública (Defesa de Interesses Difusos); Lei dos Interesses Difusos - 7347/85
<https://normas.leg.br/?urn=urn:lex:br:federal:lei:1985;7347>
- 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://normas.leg.br/?urn=urn:lex:br:federal:lei:1992;8429>
- Lei nº 8.906, de 4 de Julho de 1994 - Estatuto da OAB; Estatuto da Advocacia; Estatuto da Advocacia e da Ordem dos Advogados do Brasil (1994) - 8906/94
<https://normas.leg.br/?urn=urn:lex:br:federal:lei:1994;8906>
 - art6_par2
- Lei nº 12.529, de 30 de Novembro de 2011 - Lei de Defesa da Concorrência (2011); Lei Antitruste (2011); Lei do Sistema Brasileiro de Defesa da Concorrência - 12529/11
<https://normas.leg.br/?urn=urn:lex:br:federal:lei:2011;12529>
- Lei nº 12.846, de 1º de Agosto de 2013 - Lei Anticorrupção - 12846/13
<https://normas.leg.br/?urn=urn:lex:br:federal:lei:2013;12846>