



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador JORGE KAJURU

PARECER N° , DE 2023

Da COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E CIDADANIA, em decisão terminativa, sobre o Projeto de Lei nº 3283, de 2021, do Senador Styvenson Valente, que *altera as penas e tipifica como atos terroristas as condutas praticadas em nome ou em favor de grupos criminosos organizados.*

Relator: Senador **JORGE KAJURU**

I – RELATÓRIO

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

O PL altera a Lei nº 13.260, de 2016 – Lei Antiterrorismo – para equipar a atos terroristas as seguintes condutas, praticadas por qualquer razão, em nome ou em favor de organização terrorista ou grupo criminoso organizado:

- i) obstar ou limitar a livre circulação de pessoas, bens e serviços;
- ii) estabelecer, mediante violência ou grave ameaça, monopólios, oligopólios ou monopsônios artificiais em determinada região ou zona territorial urbana ou rural;
- iii) constranger, 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) exercer, 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.

O projeto ainda prevê uma causa de aumento de pena (até o dobro) para o agente que exerce função de liderança, bem como define, como grupos criminosos organizados, as associações criminosas, as milícias privadas, as associações formadas para o tráfico de drogas e as organizações criminosas.

Na forma da proposição, para a formação de uma associação para o tráfico ou a constituição de milícia privada, passam a ser necessárias quatro ou mais pessoas. A pena desses dois crimes também é aumentada para de 5 a 10 anos de reclusão e ainda passa a ser previsto o pagamento de 1.200 a 2.000 dias-multa para o crime de associação para o tráfico e de 2.000 a 3.000 dias-multa para o de constituição de milícia privada.

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 Antiterrorismo 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.

Junto à Comissão de Segurança Pública (CSP), durante a reunião realizada em 28 de março deste ano, o Senador Hamilton Mourão foi designado relator “ad hoc”, oportunidade em que apresentou as Emendas nºs 1, 2, 3 e 4 – CSP.

Já perante esta Comissão foram apresentadas as Emendas nºs 5, 6 e 7 – CCJ, de autoria do Senador Fabiano Contarato, e a Emenda nº 8, de autoria do Senador Flávio Bolsonaro.

A Emenda nº 5 – CCJ altera a parte final do art. 288-A do CP (crime de constituição de milícia privada) para substituir a expressão “com a finalidade de praticar qualquer dos crimes previstos neste Código” pela expressão “com a finalidade de cometer infração penal”.



A Emenda nº 6 – CCJ, diferentemente do projeto, tem a intenção de manter a atual pena privativa de liberdade e a atual redação do *caput* do art. 35 da Lei nº 11.343, de 2006 – Lei Antidrogas. Dessa forma, a mudança proposta se restringiria ao aumento da pena de multa, nos mesmos patamares estabelecidos pelo projeto.

A Emenda nº 7 – CCJ, a semelhança da Emenda nº 5 – CCJ, altera a parte final do art. 288 do CP (crime de associação criminosa) para substituir a expressão “para o fim específico de cometer crimes” pela expressão “para o fim específico de cometer infração penal”

A Emenda nº 8 – CCJ acrescenta os §§ 1º e 2º ao art. 288-A do CP, para definir o que deve ser considerado milícia particular, grupo e esquadrão.

II – ANÁLISE

Preliminarmente, registramos que a matéria sob exame não apresenta vícios de constitucionalidade formal, uma vez que o *direito penal* e o *direito processual penal* estão compreendidos no campo da competência legislativa privativa da União, consoante dispõe o art. 22, I, da Constituição Federal. Ademais, não se trata de matéria submetida à iniciativa privativa do Presidente da República, nos termos do § 1º do art. 61, da Carta Magna.

Por sua vez, não encontramos óbices regimentais ao prosseguimento da análise da matéria.

No mérito, entendemos que o PL é conveniente e oportuno.

Já é passada a hora de o Estado brasileiro endurecer o tratamento à atuação de grupos criminosos organizados que, na prática, realizam condutas semelhantes à de atos terroristas.

Facções como o Primeiro Comando da Capital, em São Paulo, e o Comando Vermelho, no Rio de Janeiro, vêm expandindo suas atuações em todo o Brasil, sobretudo no tráfico de drogas e de armas, bem como passaram a controlar presídios em outros Estados brasileiros. A capacidade de atuação desses grupos impede qualquer tipo de reação por parte da população, que fica refém do controle por elas exercido.



Da mesma forma, as milícias, a pretexto de se identificarem como mantenedores da ordem, também empregam violência, controlam o comércio e a prestação de serviço nas comunidades, cobrando percentuais sobre os lucros auferidos, ou assumindo diretamente essas atividades com exclusividade, criando verdadeiros monopólios, sempre sem oferecer alternativas aos moradores das regiões tomadas, que, mais uma vez, são obrigados a se submeter aos milicianos.

A atuação das facções envolve constantes “guerras” pelo controle local do tráfico de drogas e de armas e frequentemente deixam um rastro de sangue e medo. Inúmeras pessoas, inclusive crianças e adolescentes, morrem todos os dias com balas perdidas e a população das comunidades, como um todo, vive permanentemente em constante pânico dentro de suas próprias casas, diante dos constantes tiroteios e toques de recolher impostos.

Diante desse cenário, temos que o PL nº 3.283, de 2021, foi de uma precisão cirúrgica ao elencar as condutas mais comuns praticadas pelos grupos criminosos organizados que causam verdadeiro terror nas favelas e comunidades de todo o Brasil. Não há como negar que impedir a livre circulação de pessoas, controlar o comércio, mediante violência ou grave ameaça, extorquir comerciantes etc. pode causar terror nas pessoas. Assim, trata-se de proposição altamente meritória.

Não obstante o mérito da proposta, estamos apresentando emenda ao final para dar ao inciso I do § 3º do art. 2º da Lei nº 13.260, de 16 de março de 2016, na forma do projeto, a seguinte redação: “obstaculizem ou limitem a livre circulação de pessoas, bens e serviços *para exercer poder paralelo em determinada região ou zona territorial urbana ou rural, ressalvado o § 2º deste artigo*”. A ideia dessa emenda é destacar condutas típicas praticadas por grupos criminosos organizados.

Demais disso, temos que alguns dos aprimoramentos feitos ao projeto pelo relator “ad hoc”, Senador Hamilton Mourão, na forma do Parecer aprovado perante a Comissão de Segurança Pública (CSP), aperfeiçoaram ainda mais a matéria agora em análise nesta Comissão.

Com efeito, se mostraram bastante pertinentes os acréscimos dos incisos V e VI ao § 3º, feitos por meio da Emenda nº 2 - CSP. Isso porque a prática de atos contra a vida ou integridade física de funcionário público, bem como a promoção da fuga de presos, com o uso de violência contra a



pessoa, com o fim de provocar distúrbios civis, são condutas que sem dúvida causam pânico diretamente nas vítimas e indiretamente na sociedade.

Já no que se refere ao acréscimo da finalidade de “provocar distúrbios civis” no § 3º, temos que esse ponto da Emenda nº 2 – CSP não deve ser acolhido. O projeto é um aprimoramento da Lei Antiterrorismo, de modo que o mais coerente é manter essa a finalidade nas novas condutas acrescentadas a essa Lei pela proposição, qual seja, a finalidade de provocar terror social ou generalizado.

O projeto também modifica os arts. 35 da Lei Antidrogas e 288-A do CP. No primeiro, em vez da atual redação, que exige a participação de “duas ou mais pessoas” para caracterizar a associação para o tráfico, passariam a ser necessárias “quatro ou mais pessoas”. Por sua vez, o art. 288 do CP não estabelece um número determinado de pessoas para que se possa falar em milícia privada, mas, de acordo com a proposição, se passaria a exigir a participação de “quatro ou mais pessoas”.

Caso a mudança que se propõe no PL se torne lei, haverá uma *abolitio criminis* (a conduta deixará de ser crime) para todos os processos em tramitação ou mesmo com sentença transitada em julgado, quando o número dos réus envolvidos, seja na associação para o tráfico, seja na milícia privada, for inferior a quatro. A consequência prática dessa alteração será a colocação em liberdade de todos os grupos criminosos de indivíduos de até três pessoas, que, até a data da publicação da nova lei, estejam sendo processados ou já tenham sido condenados pelas referidas infrações penais.

Acertadas, portanto, as Emendas nºs 3 e 4 - CSP do Senador Hamilton Mourão, que apenas mantiveram o aumento das penas dessas infrações penais. Esta última emenda ainda modificou, acertadamente, a redação do art. 288-A, no que diz respeito à finalidade das milícias, a qual, em vez de ser a prática de crimes previstos no CP, passa a ser a de cometimento de crimes, ou seja, poderá abranger outros crimes previstos nas legislações especiais.

Diante das emendas acolhidas, e daquelas que serão apresentadas ao final, faz-se necessário emendar o projeto mais uma vez para adequar a sua ementa, em substituição à alteração feita pela Emenda nº 1 – CSP, que fica rejeitada.

Já no que diz respeito às Emendas nºs 5, 6, 7 e 8 – CCJ, entendemos que não seria o caso de acolhê-las.



Assinado eletronicamente, por Sen. Jorge Kajuru

Para verificar as assinaturas, acesse <https://legis.senado.gov.br/autenticadoc-legis/5223315494>

As Emendas nºs 5 e 7 – CCJ ampliam o âmbito de aplicação dos crimes previstos nos arts. 288 e 288-A do CP, na forma do projeto, que passará a abranger não apenas os crimes previstos no CP, como também outros previstos em leis penais esparsas, além das contravenções penais. Como as principais condutas criminosas praticadas por terroristas estão previstas no CP, não há necessidade de se alargar o âmbito de aplicação da Lei do Terrorismo para incluir delitos de menor importância, como as contravenções penais. Ademais, a Emenda nº 4 – CSP já amplia a aplicação do crime de constituição de milícia privada para crimes previstos em legislações especiais.

A Emenda nº 6 – CCJ já estaria abrangida pela emenda apresentada pelo Senador Hamilton Mourão, que além de aumentar a pena de multa para o crime de associação para o tráfico, também aumentou a pena privativa de liberdade para 5 (cinco) a 10 (dez) anos de reclusão.

Por fim, no que diz respeito à Emenda nº 8 – CCJ, entendemos que, embora o art. 288-A seja um tipo penal amplo e impreciso, a definição apresentada não se mostrou suficiente. No caso da definição de milícia particular, não se pode esquecer que essas organizações também controlam comércios e exigem pagamento de percentuais das vendas. Essas seriam atividades comerciais e de prestação de serviços que, na forma da definição prevista, não estariam tuteladas pelo art. 288-A do CP. Dessa forma, entendemos que, antes de prever um conceito mais restrito para milícia particular, grupo ou esquadrão, o mais adequado seria debater a matéria de forma mais técnica e sem atropelos. Pode-se pensar, inclusive, na realização de audiências públicas com a participação de juristas e autoridades que atuam no combate a crimes dessa espécie.

III – VOTO

Ante o exposto, o voto é pela **aprovação** do Projeto de Lei nº 3.283, de 2021, na forma das emendas abaixo e das Emendas nºs 3 e 4 – CSP, e rejeição das Emendas nºs 1 e 2 – CSP e Emendas nºs 5, 6, 7 e 8 – CCJ.

EMENDA Nº – CCJ

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 as penas privativa de liberdade e de multa dos crimes de associação para o tráfico e constituição de milícia privada.”.

EMENDA N° – CCJ

O § 3º do art. 2º da Lei nº 13.260, de 16 de março de 2016, na forma do art. 1º Projeto de Lei nº 3.283, de 2021, passa a ter a seguinte redação:

“§ 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.”

EMENDA N° – CCJ

O inciso I do § 3º do art. 2º da Lei nº 13.260, de 16 de março de 2016, na forma do art. 1º do Projeto de Lei nº 3.283, de 2021, passa a ter a seguinte redação:

“I – obstaculizem ou limitem a livre circulação de pessoas, bens e serviços para exercer poder paralelo em determinada região ou zona territorial urbana ou rural, ressalvado o § 2º deste artigo.”

Sala da Comissão,

, Presidente



Assinado eletronicamente, por Sen. Jorge Kajuru

Para verificar as assinaturas, acesse <https://legis.senado.gov.br/autenticadoc-legis/5223315494>

, Relator