



SENADO FEDERAL

Gabinete do Senador Alessandro Vieira

PARECER N° , DE 2023

Da COMISSÃO DE ASSUNTOS SOCIAIS, sobre o Projeto de Lei (PL) nº 703, de 2023, do Senador Paulo Paim, que altera o art. 1º da Lei nº 8.072, de 25 de julho de 1990, para incluir no rol dos crimes hediondos os crimes de associação criminosa, corrupção passiva, corrupção ativa, peculato e determinados crimes praticados em licitações ou contratos administrativos, quando for cometido em licitação, contrato ou qualquer outra ação pública referente à Seguridade Social.

Relator: Senador **ALESSANDRO VIEIRA**

I – RELATÓRIO

Vem a exame perante esta Comissão de Assuntos Sociais, o Projeto de Lei (PL) nº 703, de 2023, de autoria do Senador Paulo Paim, que *“Altera o art. 1º da Lei nº 8.072, de 25 de julho de 1990, para incluir no rol dos crimes hediondos os crimes de associação criminosa, corrupção passiva, corrupção ativa, peculato e determinados crimes praticados em licitações ou contratos administrativos, quando for cometido em licitação, contrato ou qualquer outra ação pública referente à Seguridade Social”*.

O presente Projeto apresenta dois artigos.

O art. 1º adiciona o inciso X ao *caput* do art. 1º da Lei nº 8.072, de 1990, para incluir no rol dos crimes hediondos os seguintes crimes previstos no Código Penal (CP): associação criminosa (art. 288), corrupção passiva (art. 317), corrupção ativa (art. 333), peculato (art. 312, *caput*, e §

Gabinete do Senador Alessandro Vieira | Senado Federal – Anexo II – Ala Afonso Arinos –
Gabinete 8

CEP 70165-900 | Brasília-DF | Telefone: +55 (61) 3303-9011 / 3303-9014

 Assinado eletronicamente, por Sen. Alessandro Vieira

Para verificar as assinaturas, acesse <https://legis.senado.gov.br/autenticadoc-legis/9796659271>



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador Alessandro Vieira

1º) e os crimes praticados em licitações e contratos administrativos descritos nos arts. 337-E; 337-F; 337-H; 337-K; 337-L; e 337-M, § 1º, quando cometidos em licitação, contrato ou qualquer outra ação pública referente à Seguridade Social

O art. 2º apresenta cláusula de vigência imediata.

Na justificação, o autor do projeto argumentou:

“Os brasileiros são expostos quase todos os dias pela mídia a fatos que revelam vergonhosas práticas de fraudes em licitações, corrupção, peculato e formação de quadrilha, em que se destaca o envolvimento de agentes públicos de diversos escalões do Estado na Seguridade Social.

Basta lembrar os denominados “vampiros da mala preta”, que formaram, entre 1990 e 2002, uma organização criminosa composta, principalmente, por servidores do Ministério da Saúde, empresários, lobistas. Instalaram um esquema de fraudes no setor de compras desse Ministério, desviando dois bilhões de reais. Tal esquema sobreviveu a doze ministros.

Sabe-se que as principais causas da corrupção são a fragilidade das instituições, a hipertrofia do Estado, a burocracia e principalmente a impunidade. Uma análise feita Controladoria Geral da União em processos de corrupção mostrou que a probabilidade de um funcionário corrupto ser condenado é de menos de 5%. A possibilidade de cumprir pena de prisão é quase zero.

Contudo, não podemos aceitar passivamente esse quadro de impunidade. Os crimes contra a administração pública, em destaque, devem ser controlados e combatidos com a máxima efetividade, pois representam um grande risco para a manutenção do Estado Democrático de Direito.

Diante disso, apresentamos o presente projeto de lei para que os crimes de associação criminosa, corrupção passiva, corrupção ativa, peculato e os praticados em licitações ou contratos

Gabinete do Senador Alessandro Vieira | Senado Federal – Anexo II – Ala Afonso Arinos –
Gabinete 8
CEP 70165-900 | Brasília-DF | Telefone: +55 (61) 3303-9011 / 3303-9014



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador Alessandro Vieira

administrativos descritos nos arts. 337- E; 337-F; 337-H; 337-K; 337-L; e 337-M, § 1º sejam incluídos no rol dos crimes hediondos, quando o crime for cometido em licitação, contrato ou qualquer outra ação pública referente à Seguridade Social.

Por óbvio, excluiremos dessa lista alguns crimes praticados em licitações ou contratos administrativos que sejam apenados com detenção ou ainda com penas mínimas ou máximas em patamar mais baixo, uma vez que, a nosso ver, não possuem gravidade acentuada e potencial lesivo que justificaria a sua inclusão no rol dos crimes hediondos. Nesse diapasão, é importante ressaltar que os crimes apenados a título de detenção somente permitem, em regra, a aplicação dos regimes aberto e semiaberto (art. 33, caput, do CP), o que inviabilizaria a incidência de algumas regras mais rigorosas da Lei nº 8.072, de 1990 (Lei dos Crimes Hediondos).

Conclamamos, portanto, o apoio dos ilustres Pares para a aprovação deste projeto, para que o combate à corrupção, ao peculato e a fraudes nas licitações e contratos administrativos, no âmbito da Seguridade Social, seja o mais efetivo possível, tendo em vista seus efeitos destrutivos para o Estado brasileiro e, consequentemente, para a população brasileira.”

Não foram oferecidas emendas no prazo regimental.

II – ANÁLISE

Sob o aspecto regimental, registramos que, nos termos do art. 100, *caput*, do Regimento Interno do Senado Federal, compete à Comissão de Assuntos Sociais opinar sobre proposições pertinentes ao tema de “seguridade social”. Considerando a inserção pretendida dos crimes cometidos contra a Seguridade Social, ao rol de crimes hediondos da Lei nº 8.072, de 1990, conclui-se que esta Comissão é competente para análise da presente matéria.



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador Alessandro Vieira

No mérito, entendemos que o PL é conveniente e oportuno, ressalvados os comentários a serem feitos a seguir.

A Lei nº 8.072, de 25 de julho de 1990 (Lei dos Crimes Hediondos), nos termos do art. 5º, inciso XLIII, da Constituição Federal (CF), estabelece, em seu art. 1º, de forma taxativa, quais crimes são considerados hediondos. Tais crimes são insuscetíveis de graça, indulto, anistia e fiança.

Esses crimes possuem um tratamento penal mais rigoroso, mormente pelo *quantum* necessário de cumprimento de pena para a progressão de regime penitenciário. Em certos casos, há vedação ao livramento condicional.

Diante do excessivo agravamento da condição do réu ou do condenado, o rol dos crimes hediondos deve ser preservado para conter apenas as condutas consideradas gravíssimas, que causam repugnância social e atentam contra os valores mais caros ao indivíduo e à sociedade em geral, seja pelo seu modo ou meio de execução, seja ainda pela finalidade que presidiu a ação criminosa ou pelas consequências do crime.

Entendemos, contudo, que apesar da legítima preocupação do PL nº 703, de 2023, há alargamento desproporcional do escopo da Lei dos Crimes Hediondos, abarcando crimes que não se mostram tão gravosos a ponto de despertar a necessidade de alteração legislativa, incluindo-se naquela Lei os crimes propostos pela presente proposição.

Em que pese não concordarmos com a ampliação desmedida do rol contido na Lei de Crimes Hediondos, proposta pelo projeto, entendemos que os crimes de associação criminosa (art. 288); constituição de milícia privada (art. 288-A); corrupção passiva (art. 317); corrupção ativa (art. 333); peculato (art. 312, *caput*, e § 1º); contratação direta ilegal (art. 337-E); frustração do caráter competitivo de licitação (337-F); modificação ou



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador Alessandro Vieira

pagamento irregular em contrato administrativo (337-H); afastamento de licitante (337-K); fraude em licitação ou contrato (337-L); contratação inidônea (337-M, *caput* e § 1º), todos do Código Penal; e o crime de organização criminosa (art. 2º, *caput*, e § 1º, da Lei nº 12.850, de 2013), quando forem cometidos em licitação, contrato ou qualquer outra ação pública referente à Seguridade Social, de fato merecem tutela penal específica, autorizando a criação de uma causa de aumento de pena nessas circunstâncias.

Nos termos do art. 194 da CF, a seguridade social compreende um conjunto integrado de ações de iniciativa dos Poderes Públicos e da sociedade, destinadas a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social. Como se observa, a seguridade social engloba ações e serviços referentes à saúde, à previdência e à assistência social, todos direitos fundamentais inalienáveis.

A intensificação da tutela penal para proteção da seguridade social é justificada, pois qualquer déficit ou desfalcque nas áreas de saúde, previdência e assistência social prejudica diretamente as pessoas em situação de vulnerabilidade, que dependem desses serviços essenciais.

O crime de associação criminosa (art. 288, do Código Penal - CP) tutela a paz pública, a higidez social que deve permear a convivência entre as pessoas em uma determinada sociedade.

Segundo o *caput* do art. 288 do CP, há associação criminosa quando 3 (três) ou mais pessoas se associam para o fim específico de cometer crimes.

As associações criminosas há muito representam um sério desafio para a segurança pública em nosso país. A tipificação desse delito foi estabelecida com o propósito de aplicar penas mais severas à formação estável de grupos compostos por três ou mais pessoas com o objetivo de



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador Alessandro Vieira

cometer crimes. Isso se distingue do simples concurso de pessoas, que ocorre quando há uma reunião casual de indivíduos para a prática de um delito específico. A justificativa para a maior gravidade penal no caso de associação criminosa voltada contra a Seguridade Social reside no perigo que ela representa para a paz pública e a sociedade como um todo.

Com base na mesma justificativa, consideramos apropriado, razoável e proporcional aplicar um tratamento penal semelhante aos crimes de constituição de milícia privada e organização criminosa, desde que direcionados contra a Seguridade Social.

No que diz respeito ao crime de peculato, trata-se de um delito em que o funcionário público se apropria de dinheiro, valor ou qualquer outro bem móvel, público ou particular, ao qual tem acesso devido ao cargo que ocupa, ou o desvia em proveito próprio ou alheio (art. 312, caput, CP). Isso também se aplica quando o funcionário público, mesmo não tendo a posse do dinheiro, valor ou bem, contribui para a subtração, em proveito próprio ou alheio, valendo-se da facilidade proporcionada pela qualidade de funcionário (art. 312, § 1º, CP).

Este delito visa proteger o patrimônio da administração pública e a moralidade administrativa, punindo condutas de funcionários públicos que se apropriam ou desviam bens, dinheiro ou valores em razão do cargo que ocupam. A imposição de penas mais severas para o peculato quando cometido em licitação, contrato ou qualquer outra ação pública relacionada à Seguridade Social é justificada pelo prejuízo que ultrapassa a dimensão meramente patrimonial.

Portanto, a criação de uma causa de aumento de pena para os crimes descritos no art. 312, caput, e § 1º do CP, quando cometidos em licitação, contrato ou qualquer outra ação pública relacionada à Seguridade Social, revela-se conveniente, oportuna e proporcionada, considerando o dano incalculável causado à sociedade, à seguridade social, ao serviço



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador Alessandro Vieira

público e aos demais funcionários públicos que integram esse sistema, cuja confiabilidade é posta à prova.

A propósito, é importante ressaltar que a corrupção no Brasil é uma mazela histórica, vindo desde épocas remotas, como o período da colonização portuguesa, permanecendo até os dias atuais.

Segundo dados de 2022 da ONG Transparência Internacional, a nota do Brasil no Índice de Percepções de Corrupção (IPC) é considerada baixa (38), o que significa que a percepção de corrupção está estagnada em um patamar muito ruim. Em um ranking de 180 países e territórios, o Brasil está em 94º, empatado com Argentina, Etiópia, Marrocos e Tanzânia. O IPC mostra ainda que o Brasil teve uma década perdida no combate à corrupção, tendo caído cinco pontos e vinte e cinco posições no ranking desde 2012.

Em termos comparativos mundiais, o resultado do IPC 2022 coloca o país, mais uma vez, abaixo da média global (de 43 pontos), da média dos BRICS (39 pontos), da média regional para a América Latina e o Caribe (43 pontos) e, ainda mais distante, da média dos países do G20 (53 pontos) e da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico, a OCDE (66 pontos).

A corrupção afeta significativamente o bem-estar da população brasileira, uma vez que produz consequências irreversíveis nos investimentos públicos, principalmente naqueles considerados mais sensíveis, como a saúde e a educação. Assim, recursos que poderiam ser alocados para a satisfação das necessidades públicas são desviados para o atendimento de interesses unicamente privados.

Diante disso, entendemos que pelas suas consequências difusas, podendo atingir diversas camadas da população brasileira, os crimes de corrupção ativa (art. 333 do CP) e passiva (art. 317 do CP), quando cometidos em licitação, contrato ou qualquer outra ação pública referente à



SENAZO FEDERAL
Gabinete do Senador Alessandro Vieira

Seguridade Social, são considerados gravíssimos, o que justifica penalidade mais severa.

Por fim, quanto aos crimes praticados em licitações e contratos administrativos previstos no CP: contratação direta ilegal (art. 337-E); frustração do caráter competitivo de licitação (337-F); modificação ou pagamento irregular em contrato administrativo (337-H); afastamento de licitante (337-K); fraude em licitação ou contrato (337-L); e contratação inidônea (337-M, § 1º), cumpre destacar que os referidos tipos penais tutelam, dentre outros bens jurídicos, a idoneidade, a integridade, a transparência, a publicidade e a moralidade do procedimento licitatório.

De outro lado, a causa de aumento de pena proposta por este relatório somente seria cabível quando referidos crimes forem “cometidos em licitação, contrato ou qualquer outra ação pública referente à Seguridade Social”, deixando de ampliar excessivamente o alcance do tipo penal.

No nosso entendimento, a prática de atos criminosos em procedimentos licitatórios que lesem a seguridade social, assim como os crimes de corrupção, terão consequências difusas gravosas na sociedade, reduzindo o investimento público destinado à saúde, à previdência e à assistência social, que já sofrem frequentemente com falta de recursos.

Assim, a inclusão de causa de aumento de pena para os crimes acima expostos, quando cometidos em licitação, contrato ou qualquer outra ação pública referente à Seguridade Social, visa a proteger esse bem jurídico tão fundamental para o funcionamento saudável da sociedade brasileira, principalmente dos cidadãos mais necessitados, que não dispõem de recursos próprios para recorrer à iniciativa privada em falta de atendimento no serviço público.



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador Alessandro Vieira

Considerando o bem jurídico tutelado, entendemos correta a fixação do *quantum* da causa de aumento de pena no patamar de 1/2 (metade) até 2/3 (dois terços).

III – VOTO

Pelo exposto, somos pela **aprovação** do Projeto de Lei nº 703, de 2023, com a emenda a seguir exposta.

EMENDA N° - CAS (SUBSTITUTIVO) (ao PL nº 703, de 2023)

PROJETO DE LEI N° 703, DE 2023

Altera o Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940, e a Lei nº 12.850, de 2 de agosto de 2013, para criar causas de aumento de pena para determinados crimes, quando cometidos em licitação, contrato ou qualquer outra ação pública referente à Seguridade Social.

O CONGRESSO NACIONAL decreta:

Gabinete do Senador Alessandro Vieira | Senado Federal – Anexo II – Ala Afonso Arinos –
Gabinete 8
CEP 70165-900 | Brasília-DF | Telefone: +55 (61) 3303-9011 / 3303-9014



Assinado eletronicamente, por Sen. Alessandro Vieira

Para verificar as assinaturas, acesse <https://legis.senado.gov.br/autenticadoc-legis/9796659271>



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador Alessandro Vieira

Art. 1º O Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 (Código Penal), passa a vigorar com as seguintes alterações:

“Art. 288.....

.....
 § 1º A pena aumenta-se até a metade se a associação é armada ou se houver a participação de criança ou adolescente.

§ 2º A pena aumenta-se de metade até dois terços se o crime é cometido no âmbito de licitação, contrato ou qualquer outra ação pública referente à Seguridade Social.” (NR)

“Art. 288-A.....

.....
 Parágrafo único. A pena aumenta-se de metade até dois terços se o crime é cometido no âmbito de licitação, contrato ou qualquer outra ação pública referente à Seguridade Social.” (NR)

“Art. 312.....

.....
 § 4º A pena aumenta-se de metade até dois terços se o crime é cometido no âmbito de licitação, contrato ou qualquer outra ação pública referente à Seguridade Social.” (NR)

“Art. 317.....

.....
 § 3º A pena aumenta-se de metade até dois terços se o crime é cometido no âmbito de licitação, contrato ou qualquer outra ação pública referente à Seguridade Social.” (NR)

“Art. 333.....



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador Alessandro Vieira

§ 1º A pena é aumentada de um terço, se, em razão da vantagem ou promessa, o funcionário retarda ou omite ato de ofício, ou o pratica infringindo dever funcional.

§ 2º A pena aumenta-se de metade até dois terços se o crime é cometido no âmbito de licitação, contrato ou qualquer outra ação pública referente à Seguridade Social.” (NR)

“**Art. 337-Q.** Nos crimes previstos nos arts. 337-E; 337-F; 337-H; 337-K; 337-L; e 337-M, a pena aumenta-se de metade até dois terços se o crime é cometido no âmbito da Seguridade Social”

Art. 2º O art. 2º da Lei nº 12.850, de 2 de agosto de 2013, passa a vigorar com a seguinte alteração:

“Art. 2º

.....
 § 4º-A A pena aumenta-se de metade até dois terços se o crime é cometido no âmbito de licitação, contrato ou qualquer outra ação pública referente à Seguridade Social.

.....” (NR)

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

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relator



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador Alessandro Vieira

Gabinete do Senador Alessandro Vieira | Senado Federal – Anexo II – Ala Afonso Arinos –
Gabinete 8
CEP 70165-900 | Brasília-DF | Telefone: +55 (61) 3303-9011 / 3303-9014



Assinado eletronicamente, por Sen. Alessandro Vieira

Para verificar as assinaturas, acesse <https://legis.senado.gov.br/autenticadoc-legis/9796659271>