



SENADO FEDERAL  
Senador Carlos Portinho

## PARECER Nº , DE 2025

Da COMISSÃO DE SEGURANÇA PÚBLICA, sobre o Projeto de Lei Complementar nº 28, de 2024, da Senadora Margareth Buzetti, que *autoriza, nos termos do parágrafo único do art. 22 da Constituição Federal, os Estados e o Distrito Federal a legislar sobre questões específicas em matéria penal e processual penal.*

Relator: Senador **CARLOS PORTINHO**

### I – RELATÓRIO

Vem à apreciação desta Comissão o Projeto de Lei Complementar (PLP) nº 28, de 2024, de autoria da Senadora Margareth Buzetti, que autoriza, nos termos do parágrafo único do art. 22 da Constituição Federal (CF), os Estados e o Distrito Federal a legislar sobre questões específicas em matéria penal e processual penal.

A proposição foi encaminhada às Comissões de Segurança Pública e de Constituição, Justiça e Cidadania.

Até o momento, não foram oferecidas emendas ao PLP.

O projeto em questão apresenta quatro artigos.

O primeiro artigo enuncia o objetivo da proposição, que é o de autorizar, nos termos do parágrafo único do art. 22 da Constituição Federal, os Estados e o Distrito Federal a legislar sobre questões específicas em matéria penal e processual penal.

O segundo artigo traz o conteúdo normativo da proposição, autorizando os Estados e o Distrito Federal a legislarem sobre as seguintes matérias no âmbito penal e processual penal:

I – definição dos regimes de cumprimento de pena, suas espécies e as regras para fixação do regime inicial;

II – livramento condicional, suspensão condicional da pena, suspensão condicional do processo e transação penal;

III – espécies e formas de cumprimento das penas restritivas de direitos;

IV – valor, destinação e efeitos da pena de multa, bem como do ressarcimento da vítima;

V – dosimetria da pena, inclusive circunstâncias judiciais, agravantes e atenuantes, bem como causas especiais de aumento ou diminuição de pena;

VI – critérios para a substituição da pena privativa de liberdade por sanção restritiva de direitos;

VII – definição de regras especiais de direito e processo para repressão aos delitos praticados por organizações criminosas;

VIII – efeitos genéricos e específicos da condenação.

O terceiro artigo dispõe que a lei federal específica não abrangida pelos eventuais diplomas normativos estaduais permanecerá vigente.

O quarto artigo traz cláusula de vigência imediata.

Na justificação da proposição, a autora aduz que a centralização das competências penal e processual penal no âmbito da União tem contribuído decisivamente para o caos atual vivenciado na segurança pública. Com efeito, argumenta a autora que o combate diferenciado das organizações criminosas deve ocorrer, variando o enfrentamento de acordo com a realidade vivenciada em cada estado-membro. Por fim, a autora defende que a repartição de competências também traz consigo o aumento da responsabilidade e da participação dos entes estaduais na resolução do problema.

## **II – ANÁLISE**

Nos termos do art. 104-F, inciso I, alíneas “a”, “k” e “l”, do Regimento Interno do Senado Federal, compete a esta Comissão opinar sobre

o mérito de proposições pertinentes, respectivamente, à segurança pública, às políticas públicas de prevenção à violência e de promoção da paz social e ao combate ao crime organizado.

Consideramos o projeto altamente valoroso e meritório.

O Brasil sempre se notabilizou por forte concentração de poderes estatais em uma autoridade centralizada. Nos períodos colonial e imperial, as tentativas de secessão foram duramente reprimidas. Durante a Primeira República, especialmente na Constituição de 1891, os estados-membros foram fortalecidos, adotando-se competências bastante descentralizadas.

A autonomia dos estados-membros, no entanto, teve curta duração: o Estado Novo, em 1937, centralizou novamente os poderes na autoridade federal. Isso se repetiu novamente em 1964, durante o governo militar, que durou até 1985.

A herança centralizadora de poderes legislativos na União foi repetida na Constituição Federal de 1988, atribuindo-se as competências legislativas mais importantes ao ente federal, como exemplifica o extenso rol do art. 22 da CF.

O Brasil é um país de dimensões continentais, altamente heterogêneo do ponto de vista socioeconômico. Exemplificativamente, devido ao processo de industrialização concentrado na Região Sudeste, tem-se diversas metrópoles nessa região, ao passo que os estados do Amazonas e do Pará têm densidades demográficas diminutas.

Diante desse quadro, é ilógico estabelecer e impor a mesma legislação penal e processual penal em todos os cantos do Brasil. Isso, porque a natureza da criminalidade varia de acordo com a região em foco: enquanto garimpos e madeiras ilegais vicejam na região Norte, no Rio de Janeiro existe grave problema de criminalidade violenta organizada, mormente roubos e tráfico de drogas em ambiente urbano.

Sabidamente, a Constituição Federal de 1988 previu que seria possível aos estados-membros legislar sobre assuntos específicos das matérias disciplinadas no art. 22 do texto constitucional, desde que houvesse lei complementar federal para tal fim. É exatamente o que este projeto faz.

Somos, portanto, absolutamente favoráveis ao seu teor, considerando-se a premente necessidade de se enfrentar a criminalidade organizada, possibilitando que cada ente estadual legisle sobre temas penais e processuais penais de acordo com suas particularidades.

Propomos, contudo, alterações ao projeto, por meio de emenda, a fim de delimitar de forma mais precisa as matérias específicas sobre as quais os Estados e o Distrito Federal estarão autorizados a legislar.

Isso se justifica, porque os temas listados no texto original do PLP versam sobre verdadeiras normas gerais, que integram o núcleo essencial do direito penal e processual penal e cuja delegação a entes subnacionais é de duvidosa constitucionalidade.

Com a redação proposta, buscamos evidenciar que a competência dos Estados e do Distrito Federal ficará limitada à complementação da legislação federal, com vistas a atender às peculiaridades locais, sempre respeitados os parâmetros gerais fixados em âmbito nacional.

Também removemos o art. 3º do PLP, por ser injurídico, pois desnecessário.

### III – VOTO

Diante do exposto, o voto é pela **aprovação** do PLP nº 28, de 2024, com as seguintes emendas:

#### **EMENDA Nº        - CSP** (ao PLP nº 28, de 2024)

Dê-se ao art. 2º do PLP nº 28, de 2024, a seguinte redação:

“**Art. 2º** Os Estados e o Distrito Federal ficam autorizados a legislar sobre as seguintes questões, respeitados os parâmetros gerais estipulados por lei federal:

I – destinação dos valores arrecadados com a pena de multa;

- II – efeitos específicos da condenação penal;
- III – medidas complementares de reparação à vítima;
- IV – formas de fiscalização do cumprimento das penas restritivas de direitos; e
- V – medidas complementares de execução penal voltadas à ressocialização do condenado.”

**EMENDA Nº        - CSP**  
(ao PLP nº 28, de 2024)

Suprima-se o art. 3º do PLP nº 28, de 2024, renumerando-se o atual art. 4º para novo art. 3º.

Sala da Comissão,

Senador **CARLOS PORTINHO**