

PARECER Nº , DE 2023

Da COMISSÃO DE DEFESA DA DEMOCRACIA, sobre o Projeto de Lei (PL) nº 5365, de 2020, do Deputado Sanderson, que *altera o Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 (Código Penal), para tipificar os crimes de domínio de cidades e de intimidação violenta; e altera a Lei nº 8.072, de 25 de julho de 1990 (Lei de Crimes Hediondos)*; e o PL nº 610, de 2022, do Senador Carlos Viana, que *altera o art. 2º da Lei nº 13.260, de 16 de março de 2016, para tipificar o “novo cangaço” como ato de terrorismo.*

Relator: Senador **FABIANO CONTARATO**

I – RELATÓRIO

Vem a esta Comissão de Defesa da Democracia, para exame, o Projeto de Lei (PL) nº 5.365, de 2020, de autoria do Deputado Sanderson, que altera o Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 (Código Penal) e a Lei nº 8.072, de 25 de julho de 1990 (Lei de Crimes Hediondos), para tipificar os crimes de “domínio de cidades” e “intimidação violenta”, bem como para incluir o primeiro deles no rol dos crimes hediondos. Tramita em conjunto o PL nº 610, de 2022, de autoria do Senador Carlos Viana, que altera o art. 2º da Lei nº 13.260, de 16 de março de 2016.

O PL nº 5.365, de 2020, foi aprovado no Plenário da Câmara dos Deputados em 3 de agosto de 2022, nos termos da redação final apresentada pelo relator, Deputado Neucimar Fraga, tendo então a matéria vindo para o Senado Federal.

No dia 20 de março deste ano, a Presidência desta Casa determinou a tramitação conjunta dos PLs nºs 5.365, de 2020, e 610, de 2022.



Até o momento, não foram oferecidas emendas aos PL's em questão.

II – ANÁLISE

Preliminarmente, sob o aspecto regimental, registramos que, nos termos do art. 104-D do Regimento Interno do Senado Federal (RISF), compete à Comissão de Defesa da Democracia opinar sobre proposições que tratam sobre questões relativas à “garantia da ordem pública” (inciso VIII). O PL, indiretamente, trata sobre esse tema.

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

O termo “novo cangaço” é utilizado, comumente, para descrever aqueles atos criminosos de grande porte, como explosões de estruturas civis, ataques a quartéis e delegacias, bloqueios de vias públicas, dentre outros eventos de grande amplitude, em geral com a utilização de armas de uso restrito das polícias e das forças armadas. Entretanto, essa modalidade de crime presente no PL nº 5.365, de 2020, e denominada de “domínio de cidades”, se revela distinta do “novo cangaço”.

O “novo cangaço” advém do “cangaço clássico”, que é caracterizado pelo banditismo interiorano, presente em pequenas cidades (municípios com no máximo 50 mil habitantes), que é focada em subtrair valores monetários de cofres de bancos, lotéricas e caixas eletrônicos. Diferentemente, o “domínio de cidades” é um delito altamente especializado e praticado em centros urbanos de médias e grandes cidades, com objetivos diversos (grandes roubos, libertação de presos, provocação de terror generalizado etc.) e mediante a utilização de artefatos explosivos de superior espectro, armas portáteis de cano longo e calibre restrito (por exemplo, metralhadoras .50).

No “domínio de cidades” o contingente de criminosos empregados é bem superior àquele utilizado no chamado “novo cangaço”. Ademais, neste último, o foco é eminentemente patrimonial, diferentemente do “domínio de cidades”, onde, além do objetivo patrimonial (ataques a grandes bancos), a operação criminosa pode ser, como já vimos, utilizadas para outros fins.

Ressalte-se, por fim, que, no “domínio de cidades”, diferentemente do que ocorre nas organizações criminosas, não há vínculos estáveis ou duradouros entre os agentes criminosos, sendo formados, em



geral, pela articulação em redes e estruturas mais flexíveis, prejudicando a atuação dos agentes do Estado responsáveis pela persecução penal e permitindo a manutenção da operação mesmo com a neutralização de alguns de seus integrantes.

Sendo assim, embora sejam semelhantes, o “novo cangaço” e o “domínio de cidades” são modalidades criminosas diferentes, praticados por meios e estruturas distintas, bem como com amplitude e objetivos que também não podem ser equiparados.

O PL nº 5.365, de 2020, já aprovado na Câmara dos Deputados, e que tipifica os crimes de “domínio de cidades” e “intimidação violenta” no Código Penal, representa um grande avanço no combate a esse tipo de criminalidade, a qual, em razão de suas especificidades (amplitude, meios utilizados e objetivos), não pode ser enquadrado apenas nos tipos penais atualmente existentes.

Pertinente, igualmente, é a inserção do crime de “domínio de cidades” no rol dos crimes hediondos. Estes últimos são aqueles crimes considerados de gravidade acentuada, ou seja, aqueles delitos com grande potencial ofensivo, que causam substancial dano à coletividade. Segundo a criminologia sociológica, são assim designados aqueles crimes com alto grau de desvalorização e que, em razão disso, têm maior aversão por parte da coletividade. Esse é o caso, a nosso ver, da modalidade criminosa designada “domínio de cidades”.

Não obstante essas considerações, entendemos que o PL nº 5.365, de 2020, necessita de aperfeiçoamentos.

Como vimos, o crime de “domínio de cidades” pode ser praticado tendo em vista um amplo leque de finalidades. Entretanto, o art. 2º do PL pretende tipificar o crime em questão inserindo no Capítulo II do Título II (Dos Crimes contra o Patrimônio) o art. 157-A, logo após o crime de roubo (art. 157) e antes do crime de extorsão (art. 158).

Ademais, de forma contraditória, o tipo penal define a conduta com o elemento subjetivo específico “com finalidade de praticar crimes”, o que poderia levar ao intérprete, de forma equivocada, a aplicar o dispositivo em questão quando o objetivo do agente seja a prática de **todo e qualquer** crime. No nosso entendimento, mesmo que o crime de “domínio de cidades”, em teoria, possa ser praticado tendo em vista uma ampla gama de objetivos, se ele estiver no Capítulo que trata dos “crimes contra o patrimônio”, a



finalidade deve ser necessariamente um crime patrimonial. Sendo assim, para corrigir esse equívoco, alteramos a parte final do dispositivo para “com a finalidade de praticar crimes contra o patrimônio”.

Noutro giro, entendemos que o PL nº 610, de 2022, que tramita conjuntamente com o PL nº 5.365, de 2020, deve ser rejeitado. Ele pretende tipificar o “novo cangaço” como ato de terrorismo. Para tanto, considera como ato de terrorismo a conduta de “roubar dinheiro ou valor, para si ou para outrem, mediante domínio territorial, ainda que momentâneo, para assegurar a consumação do crime ou a fuga dos integrantes da organização”. Ademais, nesse caso, nos termos do PL, não se exigiria a “motivação fundada em razões de xenofobia, discriminação ou preconceito de raça, cor, etnia e religião de que trata o *caput* do art. 2º da Lei nº 13.260, de 16 de março de 2016 (Lei que define os atos de terrorismo).

No nosso entendimento, o PL nº 5.365, de 2020, define melhor e de uma forma mais ampla a modalidade criminosa “domínio de cidades”, que é diferente, como vimos, do “novo cangaço”, que o PL nº 610, de 2022, pretende definir. A pena para o crime de “domínio de cidades” do PL nº 5.365, de 2020, também é superior (reclusão, de quinze a trinta anos), além de terem sido estipuladas causas de aumentas de pena e hipóteses qualificadoras preterdolosas do crime (para quando resultar lesão corporal grave ou morte). Por fim, o PL nº 610, de 2022, a nosso ver, descaracteriza o crime de terrorismo, ao não exigir as motivações de “xenofobia, discriminação ou preconceito de raça, cor, etnia e religião”, presentes no *caput* do art. 2º da Lei nº 13.260, de 2016, que são, no nosso entendimento, elementos essenciais para a caracterização do referido crime.

Ponderamos, contudo, pela necessidade de alguns pequenos ajustes redacionais para o aperfeiçoamento do projeto no arts. 157-A e 288-B a fim de deixar ainda mais claro o objetivo da proposição de instrumentalizar o Estado para punir com mais rigor a modalidade criminosa denominada Domínio de Cidades, e deixar, também, mais explícito, que na conduta conhecida como “toque de recolher”, e que, o “emissor” das ordens das condutas delitivas já tipificadas, também sejam alcançadas na mesma tipificação. Ressalvamos, também, qualquer interpretação que possa alcançar o livre direito constitucional de manifestação.



III – VOTO

Pelo exposto, somos pela **aprovação** do Projeto de Lei nº 5.365, de 2020, e pela **rejeição** do Projeto de Lei nº 610, de 2022, com as emendas que apresentamos a seguir:

EMENDA Nº – CDD

Dê-se ao art. 157-A do Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 – Código Penal, de que trata o art. 2º do Projeto de Lei nº 5.365, de 2020, a seguinte redação:

“Domínio de cidades

Art. 157-A. Realizar bloqueio total ou parcial de quaisquer vias de tráfego, terrestre ou aquaviário, bem como de estruturas físicas das forças de segurança pública, para evitar e/ou retardar a aproximação do poder público, com emprego de armas de fogo e/ou equipamentos de uso das forças de segurança pública, com a finalidade de praticar crimes contra o patrimônio:

.....”

EMENDA Nº – CDD

Dê-se nova redação ao § 1º do art. 288-B; e acrescentem-se incisos I e II ao § 1º do art. 288-B, todos do Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940, na forma proposta pelo art. 2º do Projeto, nos termos a seguir:

“Intimidação Violenta

Art. 288-B.

§ 1º O disposto neste artigo não se aplica à conduta individual ou coletiva de pessoas em manifestações políticas, movimentos sociais, sindicais, religiosos, de classe ou de categoria profissional, direcionados por propósitos sociais ou reivindicatórios, visando a contestar, criticar, protestar ou apoiar, com o objetivo de defender direitos, garantias e liberdades constitucionais, sem prejuízo da tipificação penal contida em lei:

I – impede ou perturba, com obstáculo físico ou não, a circulação de pessoas, o exercício de atividades públicas ou laborais,



o funcionamento de estabelecimentos comerciais, de ensino ou hospitalares ou a prestação de serviços públicos, com o objetivo de controle de território, para a prática de crimes ou em razão dela;

II – emite ordem à coletividade, com o objetivo de controle de território, a fim de limitar a liberdade, a locomoção e o exercício de direitos de pessoas, para a prática de crimes ou em razão dela.

.....”

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relator

