



**IAB** INSTITUTO DOS ADVOGADOS BRASILEIROS  
NA VANGUARDA DO DIREITO DESDE 1843

## **COMISSÃO PERMANENTE DE DIREITO PENAL - IAB**

### **PARECER**

**Indicação 037/2021 – Dr. João Carlos Castellar**

**Projeto de Lei nº 5.365/20**

#### **Ementa:**

1. Projeto de Lei nº 5.365/20. Autor - Deputado Sanderson (PSL/RS). Alteração do Decreto Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 – Código Penal e da Lei nº 8.072, de 25 de julho de 1990, para tipificar o crime de Domínio de Cidades, tornando-o hediondo.
2. Impertinência e desnecessidade da proposta legislativa em razão de as condutas apontadas como novas já integrarem o Código Penal e leis penais especiais.
3. Recrudescimento de penas e criação de novos tipos penais. Inflacionismo penal. Direito Penal Máximo. Política Criminal comprovadamente inadequada para redução da violência e criminalidade urbanas. Parecer pela não aprovação.

**Palavras-Chave:** Direito Penal. Lei de Crimes Hediondos. Novo tipo legal: Crime de Domínio de Cidades. Sobreposição de condutas criminalizadas. Inflacionismo penal. Direito Penal Máximo. Política Criminal inadequada para o controle da delinquência.



**IAB** INSTITUTO DOS ADVOGADOS BRASILEIROS  
NA VANGUARDA DO DIREITO DESDE 1843

“Ali onde chovem leis penais continuamente, onde por qualquer motivo surge entre o público um clamor geral de que as coisas se resolvam com novas leis penais ou agravando as existentes, aí não se vivem os melhores tempos para a liberdade – pois toda lei penal é sensível intromissão na liberdade, cujas consequências serão perceptíveis também para os que exigiram da forma mais ruidosa – ali se pode pensar na frase de Tácito: *pessima respublica, plurimae leges.*” (Von Bar *apud* Sánchez, 2002, p. 19<sup>1</sup>).

Honra-nos o ilustre Presidente da Comissão Permanente de Direito Penal, Dr. Marcio Barandier, com a indicação de parecer a respeito do Projeto de Lei do Deputado Sanderson (PSL/RS), que pretende seja alterado o Código Penal para tipificar o crime de “Domínio de Cidades”, incluindo-o no rol dos crimes hediondos (Lei 8.072/90).

Nos termos da proposição legislativa, a nova modalidade criminosa estaria representada pelo artigo 157-A do Código Penal, a contemplar as seguintes condutas:

#### “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

---

<sup>1</sup> SÁNCHEZ, Jesús-Maria Silva. **A expansão do direito penal: aspectos da política criminal nas sociedades pós-industriais**. São Paulo: RT, 2002.



segurança pública, com finalidade de praticar crime contra o patrimônio:

Pena - reclusão, de 15 (quinze) a 30 (trinta) anos.

§1º A pena aumenta-se de 1/3 (um terço) se o agente:

I - utilizar dispositivos explosivos e/ou capturar reféns para diminuir a chance de ação do Estado;

II - investir contra as instalações com destruição parcial ou total de prédios públicos e/ou privados;

III - inabilitar total ou parcial às estruturas de transmissão de energia e/ou de telefonia;

IV - usar aeronaves ou outro equipamento com o fito de promover controle do espaço aéreo correspondente ao palco em solo da ação em curso;

V - praticar alguma das condutas descritas no caput para propiciar a fuga de estabelecimento prisional.

§ 2º - Se da violência resultar:

I - lesão corporal grave: Pena – reclusão, de 20 (vinte) a 30 (trinta) anos, e multa;

II – morte: Pena – reclusão, de 20 (vinte) a 40 (quarenta) anos, e multa.”

À guisa de justificação para a alteração legislativa, o nobre Deputado aponta algumas razões: **(i)** o comportamento que se pretende criminalizar estaria em patamar mais elevado, extremamente impactante e mais devastador do que um roubo com as suas qualificadoras; **(ii)** o significativo aumento de grupos articulados, que desenvolvem diversas ações orquestradas e concomitantes, cujos objetivos estariam a extrapolar a vantagem patrimonial; **(iii)** a espantosa quantidade de criminosos envolvidos na ação do Domínio de Cidades, com divisão de tarefas e planejamento bem definidos; **(iv)** grupos



**IAB** INSTITUTO DOS ADVOGADOS BRASILEIROS  
NA VANGUARDA DO DIREITO DESDE 1843

criminosos estruturados, com disposições hierárquicas severas e abundância financeira para implementar seus propósitos ilícitos.

Com o devido respeito, as condutas que o eminente parlamentar pretende ver criminalizadas porque, segundo ele, estariam a representar algo mais grave do que o delito de roubo e suas formas qualificadas, já estão tipificadas no Código Penal e na legislação penal extravagante.

O próprio tipo penal do artigo 157 CP abarca grande parte dessas ações, como, por exemplo, nos casos referidos no §2º do PL, em que o roubo resulta em lesão corporal grave (tipicamente crime preterdoloso) ou morte. Para essas hipóteses, a lei vigente estabeleceu reprimendas extremamente elevadas (7 a 15 anos, e 20 a 30 anos, respectivamente), não havendo, pois, qualquer necessidade de majorá-las ainda mais.

O atual artigo 288 do Código Penal, por seu turno, está a coibir a prática de associar-se em mais de três pessoas para o cometimento de crimes, com exasperação da pena quando um dos seus integrantes portar arma, sendo certo, ademais, que a Lei 12.720/2012 instituiu o injusto de *Constituição de Milícia Privada* (Art. 288-A - CP) objetivando a repressão de quem constitui, organiza e integra organização paramilitar, milícia particular ou grupo com o fito de perpetrar delitos.

Não bastasse, a lei 12.850/2013 definiu como crime (Associação Criminosa) a associação de 4 (quatro) ou mais pessoas estruturalmente



**IAB** INSTITUTO DOS ADVOGADOS BRASILEIROS  
NA VANGUARDA DO DIREITO DESDE 1843

ordenada e caracterizada pela divisão de tarefas, ainda que informalmente, com vistas a obter, direta ou indiretamente, vantagem de qualquer natureza, mediante a prática de infrações penais cujas penas máximas sejam superiores a 4 (quatro) anos, ou que sejam de caráter transnacional.

Como se vê, todas as ações que o PL apresenta como novas em face do nosso ordenamento jurídico, estão tipificadas criminalmente, cominando sanções severas que, se aplicadas cumulativamente em decorrência do concurso real (art. 69 CP) ou formal imperfeito de delitos (art. 70, *caput*, 2ª parte CP), podem alcançar a escala penal de 15 a 40 anos sugerida na proposta legislativa.

A edição de novas leis penais ou o aumento de seu rigor resultará apenas no crescimento da população carcerária e consequente índice de reincidência, não na diminuição de delitos, o que só ocorrerá quando, ao invés de punirmos as consequências, nos importarmos com as causas dos graves problemas sociais que assolam, de há muito, o país.

Nossas prisões, sabemos todos, não regeneram nem ressocializam ninguém; ao revés, deformam e embrutecem, constituindo, conforme célebre frase de Evandro Lins e Silva, “uma universidade onde se diploma o profissional do crime.”

O país ocupa hoje o quarto lugar no ranking mundial de encarceramento, perdendo apenas para os Estados Unidos, China e Rússia. Mas segue firme na

**IAB****INSTITUTO DOS ADVOGADOS BRASILEIROS**  
NA VANGUARDA DO DIREITO DESDE 1843

busca pelo primeiro posto: nos últimos 14 anos a taxa de aprisionamento aumentou 119%, com a construção de novos complexos penitenciários, insuficientes, entretanto, para acompanhar a expansão da delinquência. O déficit de vagas já é superior a 250 mil (conforme relatório do Departamento Penitenciário Nacional - Depen) e a superlotação dá contornos de barbárie ao cenário: 16 presos, em média, ocupam espaço destinado a 10.

Quantos novos presídios construiremos ?

Darcy Ribeiro tinha razão: “Se os governantes não construírem escolas, em 20 anos faltará dinheiro para construir presídios”, disse o escritor, antropólogo e educador mineiro em uma conferência, no ano de 1982.

Ainda assim, optou-se por construir mais presídios do que escolas. A constatação, chocante, evidencia tratar-se de um país mais preocupado em punir do que educar, numa inversão completa de valores. Nessa toada, jamais deixaremos de ser um país subdesenvolvido e, necessariamente, violento.

A ampliação do direito penal como fórmula eficaz para a contenção da insegurança social representa falácia antiga. A história já se encarregou de demonstrar que, quanto mais se pune, mais violência se tem, mais crimes surgem. Ou seja: O Direito Penal não dá e nunca dará conta dessas relações.



**IAB** INSTITUTO DOS ADVOGADOS BRASILEIROS  
NA VANGUARDA DO DIREITO DESDE 1843

A aparição de leis penais mais duras, ao contrário, acomete o sistema penal de perda de legitimidade, na medida em que confere à pena e à criminalização uma forma absolutamente censurável de processo pedagógico.

Como se estivesse a mirar a presente questão, Paulo Queiroz<sup>2</sup> nos lembra de que “o Direito Penal não é meio apto a motivar comportamentos no sentido do comando da norma penal, ou seja, no sentido de agir positivamente no processo motivacional de formação da vontade de delinquir, vez que o delito deriva de um sem-número de causas – psicológicas, sociais, culturais – não neutralizáveis pelo mero temor da pena.”

Pelas razões expendidas, somos pela não aprovação do Projeto de Lei 5.365/20.

Rio de Janeiro, 02 de agosto de 2021.

Rafael De Piro  
OAB/RJ 137.706

---

<sup>2</sup> QUEIROZ, Paulo de Souza. **Do caráter subsidiário do Direito Penal: lineamentos para um Direito Penal Mínimo**. 2ª Ed. Bel Horizonte: Del Rey, 2002. p. 90.