



## PARECER DA COMISSÃO DE SEGURANÇA PÚBLICA

**Referência:** Redação Final do Projeto de Lei nº 5.528/25.

**Relator(es):** Michelle Babo, Marcelo Shad e Thomaz Pustilnik.

**Comissão:** Comissão de Segurança Pública.

**EMENTA:** Direito Constitucional e Penal. Redação Final do Projeto de Lei nº 5.582/2025. Marco Legal do Combate ao Crime Organizado. Exame de constitucionalidade, compatibilidade sistêmica e técnica legislativa. Tipicidade objetiva – art. 2º, §§ 2º e 3º do PL – insegurança jurídica – princípio do *non bis in idem*. Proporcionalidade das penas cominadas – arts. 2º e 3º do Projeto de Lei – arts. 121, §2º-D, 129, §3º-A e 157, §5º do Código Penal – violação ao art. 5º, XLVI da CF. Punição antecipada de atos preparatórios – art. 2º, §5º do Projeto de Lei – violação ao princípio da ofensividade. Perdimento de bens sem condenação – arts. 9º, § 8º e ss. e 12º do PL – violação aos arts. 5º, LIV e LVII da CF. Restrição da competência do Tribunal do Júri – proposta de alteração ao art. 78 do CPP – violação ao art. 5º, XXXVIII da CF. Banco Nacional de Dados – art. 29, § 6º do PL – violação aos arts. 5º, V, X, LVII, LXXIX da CF. Inconstitucionalidade material. Necessidade de emendas saneadoras. Parecer pela aprovação condicionada, com supressão, modificação e adequação dos dispositivos incompatíveis com a Constituição da República.

### 1. Relatório

Submete-se a exame jurídico a Redação Final do Projeto de Lei nº 5.582/2025, que institui o denominado *Marco Legal do Combate ao Crime Organizado*, promovendo alterações no Código Penal, no Código de Processo Penal, na Lei de Execução Penal, na Lei de Organizações Criminosas, na Lei de Drogas, no Estatuto do Desarmamento, e em



demais diplomas correlatos, bem como criando regimes de perdimento patrimonial, bancos de dados administrativos e novas formas de tipificação penal.

O projeto endurece penas, amplia a lista de condutas consideradas hediondas e restringe benefícios penais. No entanto, o texto não versa sobre, por exemplo, ações articuladas de inteligência financeira e integração entre órgão como a Polícia Federal, Receita Federal, Banco Central e COAF, fundamentais para atingir o financiamento destes grupos criminosos, mecanismos centrais para combater o crime organizado.

A amplitude da proposta legislativa exige análise rigorosa de constitucionalidade, de compatibilidade sistêmica com o direito penal e processual penal, e de técnica legislativa, em especial diante de diversos pontos controvertidos identificados na doutrina, em entidades da sociedade civil e no exame preliminar desta Comissão.

Nestes termos passa-se a consulta.

## **2. Tipicidade objetiva – art. 2º, §§ 2º e 3º do PL – insegurança jurídica – princípio do *non bis in idem***

De acordo com o § 2º desse dispositivo, considera-se “*organização criminosa ultraviolenta*”, denominada facção criminosa, o agrupamento de 3 (três) ou mais pessoas que emprega violência, grave ameaça ou coação para impor controle territorial ou social, intimidar populações ou autoridades ou atacar serviços, infraestrutura ou equipamentos essenciais ou que pratica atos destinados à execução dos crimes a serem tipificados pelo Projeto de Lei. A opção legislativa por exigir da “*organização criminosa ultraviolenta*” o número mínimo de apenas três integrantes carece de coerência dogmática e sistemática, uma vez que a definição típica básica de “organização criminosa”, prevista no art. 1º, §1º, da Lei nº 12.850/2013, já exige a associação de ao menos quatro pessoas. Nesse sentido, apesar de se valer do *nomen iuris* “organização criminosa”, o novo tipo penal aproxima-se mais do crime de associação criminosa (art. 288 do Código Penal), que pressupõe a associação de três ou mais pessoas, não demanda uma estrutura organizada e divisão de



tarefas, tampouco fim específico de praticar infrações penais cujas penas máximas sejam superiores a 4 (quatro) anos, ou que sejam de caráter transnacional. Vislumbra-se, portanto, potencial risco de insegurança jurídica e indeterminação conceitual quanto aos requisitos necessários para a configuração do tipo objetivo da conduta a ser criminalizada.

Identifica-se também um vício de potencial duplicidade punitiva. O § 3º do art. 2º do Projeto de Lei estabelece que, se o agente praticar, sem integrar organização criminosa ultraviolenta, grupo paramilitar ou milícia privada, qualquer das condutas descritas nos incisos I, IV, V, VI, VII, VIII, IX e X do *caput*, a pena será de reclusão, de 12 a 30 anos, sem prejuízo das sanções correspondentes à ameaça, à violência ou a de outros crimes previstos na legislação penal. Essa previsão abre espaço para violações ao princípio *non bis in idem*, em sua dimensão material, que impede a sobreposição de sanções penais pelos mesmos fatos. Para ficar com apenas um exemplo: aquele agente que impor, mediante grave ameaça, controle social para o exercício de atividade comercial poderá ser responsabilizado tanto sob o art. 2º, inciso IV, do Projeto de Lei (pena de 20 a 40 anos se integrar facção criminosa; pena de 12 a 30 anos se não integrar), quanto simultaneamente sob o art. 147 do Código Penal (pena de 1 a 6 meses), ainda que a ameaça tenha sido empregada como meio de execução do primeiro delito.

### **3. Proporcionalidade das penas cominadas – arts. 2º e 3º do Projeto de Lei – arts. 121, §2º-D, 129, §3º-A e 157, §5º do Código Penal – violação ao art. 5º, XLVI da CF**

Os artigos 2º e 3º do Projeto de Lei estabelecem penas desproporcionalmente elevadas aos delitos previstos. O crime denominado “*domínio social estruturado*” é punido com reclusão de 20 a 40 anos (que ainda pode ser aumentada de 2/3 até o dobro nas hipóteses dispostas no §1), enquanto o delito de “*favorecimento ao domínio social estruturado*” prevê pena de 12 a 20 anos de reclusão.

A severidade dessas penas revela-se desproporcional quando confrontada com a estrutura punitiva imposta pelo próprio Código Penal. Por exemplo, o crime de homicídio



qualificado, que implica a supressão dolosa da vida humana, possui pena de 12 a 30 anos de reclusão (art. 121, §2º, do Código Penal); ao passo que o feminicídio estabelece pena de 20 a 40 anos (art. 121-A, do Código Penal). A comparação evidencia que, mesmo em hipóteses nas quais não há resultado morte, o Projeto de Lei sugere patamares punitivos equivalentes ou até superiores àqueles reservados para os crimes contra a vida, destinados à tutela do bem jurídico mais caro ao ordenamento jurídico. Da mesma forma, essa discrepância também se faz aparente quando observado que o próprio art. 2º da Lei nº 12.850/2013 (organização criminosa) prevê reclusão de 3 a 8 anos, e multa, sem prejuízo das penas correspondentes às demais infrações penais praticadas.

Outro descompasso pode ser encontrado na proposta de inclusão ao Código Penal de modalidade qualificada para o crime de lesão corporal seguida de morte (art. 129, §3º-A), quando cometido no contexto da atuação ou para a consecução das condutas previstas no art. 2º do Projeto de Lei. O crime de lesão corporal seguida de morte comina atualmente pena de reclusão de 4 a 12 anos; ao passo que a modalidade qualificada proposta pelo Projeto de Lei comina pena de 20 a 40 anos, ou seja, uma pena mínima 5 vezes superior.

O Projeto de Lei também pretende introduzir novas modalidades qualificadas para os crimes de latrocínio (art. 157, §5º) e homicídio doloso (art. 121, §2º-D), igualmente com patamares punitivos de 20 a 40 anos, quando cometidos no contexto da atuação ou para a consecução das condutas previstas no art. 2º do Marco Legal do Combate ao Crime Organizado. Essas propostas acabam por nivelar condutas de gravidade distinta sob o mesmo regime sancionatório, ignorando a necessária proporcionalidade que deve existir entre os diferentes fenômenos criminalizados: homicídio doloso, latrocínio e lesão corporal seguida de morte passam a receber exatamente o mesmo tratamento punitivo desde que vinculados ao contexto de “*domínio social estruturado*”.

Por todas essas razões, os preceitos secundários sugeridos pelo Projeto de Lei comprometem a sistematicidade interna do ordenamento jurídico-penal, na medida em que afrontam o princípio constitucional da proporcionalidade e a individualização da pena (art. 5º, XLVI, CF). Sobre o princípio da proporcionalidade mínima, Eugenio Raúl



Zaffaroni e Nilo Batista lecionam que a criminalização deve considerar a hierarquização entre as lesões “*e estabelecer um grau de coerência mínima quanto à magnitude das penas vinculadas a cada conflito criminalizado*”<sup>1</sup>. A fim de evitar flagrantes incoerências na cominação das penas, os dispositivos mencionados do Projeto de Lei merecem reparo.

#### **4. Punição antecipada de atos preparatórios – art. 2º, §5º do Projeto de Lei – violação ao princípio da ofensividade**

O §5º do art. 2º do Projeto de Lei estabelece que “aquele que praticar atos preparatórios, com propósito inequívoco de consumir qualquer das condutas tipificadas neste artigo, estará sujeito à pena do crime consumado, reduzida de 1/3 (um terço) até a 1/2 (metade)”. Em síntese, pretende-se admitir a punição de comportamentos que ainda estejam no âmbito da fase meramente preparatória, momento em que o direito penal brasileiro tradicionalmente não intervém. Sob uma perspectiva consequencialista, essa proposta sugere uma negação indevida da ideia de lesão ou perigo ao bem jurídico como fundamento da responsabilidade penal. Ademais, ainda que se pretendesse criminalizar atos preparatórios, o que, por si só, se faz indesejável em um Estado de Direito orientado pelos princípios da intervenção mínima e da ofensividade, não parece adequado fazê-lo de forma *ad hoc* para o combate ao crime organizado, sem critérios minimamente objetivos para identificar tais comportamentos e diferenciá-los da tentativa (art. 14, parágrafo único, Código Penal).

Além de antecipar indevidamente a punição, o Projeto de Lei ainda estabelece uma redução de pena inferior àquela prevista para o próprio crime tentado: enquanto se pretende punir atos preparatórios com a pena correspondente ao crime consumado reduzida de 1/3 (um terço) até 1/2 (metade), o Código Penal pune a tentativa com a pena correspondente ao crime consumado diminuída de 1/3 (um terço) até 2/3 (dois terços), salvo disposição em contrário. Se os atos preparatórios se encontram em estágio ainda

---

<sup>1</sup> Direito Penal Brasileiro: primeiro volume – Teoria Geral do Direito Penal, Rio de Janeiro: Revan, 2003, 2ª edição, p. 231.



mais distante da consumação do delito, não haveria razão dogmática para que a redução máxima da pena fosse inferior àquela tradicionalmente aplicada para os crimes tentados, os quais já se encontram em fase mais avançada do *iter criminis* e, portanto, mais próximos de atingir o bem jurídico tutelado. A solução proposta pelo Projeto de Lei acaba por inverter a lógica de gradação da ofensividade que orienta o direito penal, atribuindo tratamento sancionatório mais severo a condutas situadas em etapa anterior à própria tentativa, tão somente em razão da natureza do delito.

#### **5. Perdimento de bens sem prévia condenação – arts. 9º, § 8º e ss. e 12º do PL – violação aos arts. 5º, LIV e LVII da CF**

O Projeto de Lei estabelece, por meio dos artigos 9º, § 8º e ss., que o juiz poderá decretar, de ofício, no curso da investigação ou da ação penal referentes aos crimes ali previstos, a medida assecuratória de perdimento extraordinário de qualquer bem que tenha sido utilizado para a prática delitativa, se restar clara a origem ilícita do bem, direito ou valor, independentemente da condenação penal do agente. Além disso, o art. 12 do Projeto de Lei institui a ação civil autônoma e imprescritível de perdimento de bens, que tem por objeto a extinção dos direitos de posse e propriedade e de todos os demais direitos, reais ou pessoais, sobre bens de qualquer natureza ou valores, que sejam produto ou proveito, direto ou indireto, de atividade ilícita ou com a qual estejam relacionados, bem como sua transferência em favor da União, dos Estados, do Distrito Federal ou dos Municípios, sem direito a indenização.

Em síntese, a proposta pretende inverter o raciocínio do perdimento de bens. O artigo 91, inciso II, do Código Penal estabelece essa medida como efeito extrapenal genérico da condenação. Se nosso ordenamento jurídico considera o perdimento de bens como efeito da sentença condenatória, sua aplicação ainda durante a fase investigativa, antes mesmo do oferecimento de denúncia, sob determinação *ex officio* do juiz, acaba por violar o direito fundamental à presunção de inocência (art. 5º, LVII, da Constituição Federal). Da mesma forma, a proposta desrespeita os limites estabelecidos pelo princípio



do devido processo legal, na medida em que o investigado sequer terá a a oportunidade de se defender em juízo (art. 5º, LIV, da Constituição Federal). No mais, tampouco se deve admitir que lei ordinária institua a imprescritibilidade do perdimento de bens por meio de ação cível autônoma para os crimes estabelecidos no Projeto de Lei, na medida em que a Constituição Federal somente considera imprescritíveis a prática de racismo e as ações de grupos armados, civis ou militares, contra a ordem constitucional e o Estado Democrático.

#### **6. Restrição da competência do Tribunal do Júri – proposta de alteração ao art. 78 do CPP – violação ao art. 5º, XXXVIII da CF**

A redação final do Projeto de Lei pretende alterar o artigo 78 do Código de Processo Penal para retirar do Tribunal do Júri a competência para julgamento de homicídios cometidos por membros de organizações criminosas ultraviolentas, grupo paramilitar ou milícia privada, ou sua tentativa, na forma do art. 2º do Projeto de Lei. Essa proposta viola diretamente o teor do art. 5º, XXXVIII, alínea “d”, da Constituição Federal, cláusula pétrea que assegura a competência do júri para processamento e julgamento dos crimes dolosos contra a vida. Essa opção constitucional não pode ser esvaziada por meio de lei ordinária.

#### **7. Banco Nacional de Dados – art. 29, § 6º do PL – violação aos arts. 5º, V, X, LVII, LXXIX da CF**

O §6º do art. 29 do Projeto de Lei estabelece que a inclusão de pessoa física ou jurídica no Banco Nacional de Dados sobre Organizações Criminosas Ultraviolentas, Grupos Paramilitares ou Milícias Privadas, ou qualquer banco estadual, presumirá o vínculo criminoso da pessoa para todos os fins administrativos, operacionais e de cooperação institucional, inclusive compartilhamento de dados, restrições cadastrais e medidas preventivas de segurança pública. Essa previsão suscita grave violação à



presunção de inocência (art. 5º, LVII, da Constituição Federal), aos direitos à honra, à imagem e à reputação (art. 5º, V e X, da Constituição Federal), assim como ao direito fundamental à proteção de dados pessoais (art. 5º, LXXIX, da Constituição Federal). A institucionalização de um Banco Nacional de tal natureza, operacionalizado por meio de presunções de criminalidade para fins investigativos, parece reproduzir efeitos estigmatizantes que se mostram passíveis de perpetuar erros judiciários.

#### **8. Virtualização da audiência de custódia – proposta de alteração ao art. 3º, § 1º, CPP – afronta ao entendimento do STF nas ADIs 6298, 6299, 6300 e 6305**

A redação final do Projeto de Lei ainda pretende alterar o art. 3º-B, § 1º, do Código de Processo Penal para que o preso em flagrante ou por força de mandado de prisão provisória seja encaminhado à presença do juiz competente para a celebração da audiência de custódia a ser realizada por videoconferência. No entanto, o Supremo Tribunal Federal já se debruçou sobre a matéria quando do julgamento das ADIs 6298, 6299, 6300 e 6305, oportunidade na qual atribuiu “interpretação conforme” ao parágrafo primeiro do art. 3º-B do Código de Processo Penal, assentando que caberia, excepcionalmente, o emprego de videoconferência nas audiências de custódia, “mediante decisão da autoridade judiciária competente, desde que este meio [digital] seja apto à verificação da integridade do preso e à garantia de todos os seus direitos”.

Vê-se, portanto, que a Corte considerou a virtualização da audiência de custódia como medida “excepcional”, condicionada à apreciação fundamentada do magistrado, à luz das circunstâncias do caso concreto. A alteração sugerida ao art. 3º-B, § 1º, CPP pretender admitir, de forma generalizada, a realização do ato por meio virtual, esvaziando o caráter excepcional fixado pelo Plenário do Supremo Tribunal Federal e convertendo-o, na prática, em regra geral. A audiência de custódia não se reduz a um ato formal ou burocrático: sua razão de existir reside justamente no contato humano e direto entre juiz e preso, a verificar essencialmente sua segurança pessoal, assim como integridade física e psicológica. Por isso, a alteração representa inequívoco retrocesso no plano das



garantias processuais penais do preso e manifesta incompatibilidade com o parâmetro constitucional recentemente estabelecido pela própria Corte.

## **9. Vedação ao livramento condicional – art. 2º, § 4º, III do PL e alteração ao art. 112 da LEP**

O art. 2º, § 4º, III da Redação Final do Projeto de Lei pretende tornar insuscetíveis de livramento condicional os crimes previstos nesse dispositivo. Da mesma forma, a alteração sugerida ao art. 112 da LEP pretende vedar o livramento condicional se o apenado for condenado por exercer o comando, individual ou coletivo, de organização criminosa ultraviolenta estruturada para a prática de crime hediondo ou equiparado. As modificações propostas violam o preceito constitucional que determina ao juiz que faça a individualização da pena (art. 5º, XLVI, CF), ao instituírem, de forma abstrata e apriorística, uma vedação absoluta ao livramento condicional fundada exclusivamente na natureza do delito ou na posição ocupada pelo agente no âmbito de organização criminosa.

## **10. Conclusão**

Pelos fundamentos expostos, conclui-se que a Redação Final do Projeto de Lei nº 5.582/2025 apresenta diversas inconsistências constitucionais, dogmáticas e de técnica legislativa que comprometem sua devida compatibilidade com o sistema jurídico-penal brasileiro. Identificam-se vícios relacionados à indeterminação do tipo penal, ao risco de duplicidade punitiva, à desproporcionalidade das penas cominadas, à antecipação indevida da intervenção penal, à instituição de mecanismos de perdimento patrimonial sem condenação, à restrição da competência constitucional do Tribunal do Júri e à criação de bancos de dados estigmatizantes baseados em presunções de criminalidade.



Recomenda-se apresentação de emendas supressivas, modificativas e saneadoras, garantindo conformidade com a Constituição Federal, com a legislação penal e com o sistema de garantias fundamentais para a possível aprovação.

É o parecer aprovado pela Comissão de Segurança Pública do Instituto dos Advogados Brasileiros (IAB Nacional).

Rio de Janeiro, 24 de março de 2026.

*Assinado digitalmente*

---

**MÁRIO AUFIERO**

Presidente da Comissão de Segurança Pública