



COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA (CCJC)

PROJETO DE LEI Nº 144, DE 2019

Tipifica o crime de atentado contra o sistema carcerário.

Autor: Deputada Renata Abreu - PODE / SP.

Relator: Deputado Guilherme Derrite - PP / SP.

I - RELATÓRIO:

I.I - Introdução:

O Projeto de Lei Ordinária ora apreciado trata de uma alteração pontual ao Decreto-lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940, o Código Penal Brasileiro, a qual objetiva incluir no ordenamento jurídico pátrio um novo tipo penal (novo crime), o qual tipifica a conduta de atentar contra o Sistema Carcerário.

I.II - Tramitação:

A proposição em pauta apresenta, até o presente momento, a seguinte tramitação na Câmara dos Deputados:

- i. Em 4 de fevereiro de 2019, a douta Deputada Renata Abreu (PODE / SP) apresentou este Projeto de Lei à apreciação da Câmara dos Deputados, recebendo, assim, a numeração identificadora atual (PL nº 144, de 2019);
- ii. Em 25 de fevereiro de 2019, a Mesa Diretora da Câmara dos Deputados determinou que tal proposição sujeitasse-se à Apreciação do Plenário e que tramitasse mediante o Rito Ordinário (nos termos do artigo 151, inciso III, da Resolução nº 17, de 1989, o Regimento Interno da Câmara dos Deputados). Para tanto, o presente Projeto de Lei nº 144/2019 passou a processar-se perante esta Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC), para relatoria quanto à constitucionalidade e/ou juridicidade da matéria (artigo 54, inciso I, do RICD);
- iii. Em 27 de fevereiro de 2019, a Coordenação das Comissões Permanentes procedeu à publicação da proposta (“publicação inicial em avulso e no DCD de 28/02/19, pág. 318);
- iv. Em 28 de fevereiro de 2019, a Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC) recebeu a presente proposta;
- v. Em 11 de setembro de 2019, a Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC) designou-me (Deputado Federal Guilherme Derrite) como Relator deste PL nº 144, de 2019.
- vi. Por fim, o prazo regimental para a proposição de emendas decorreu *in albis*, motivo pelo qual, portanto, passa-se a relatar este Projeto de Lei Ordinária.

I.III - Dados essenciais da Proposta:

Consoante supracitado, este Projeto de Lei nº 144 / 2019 trata de uma proposta de alteração ao Código Penal Brasileiro, a qual objetiva incluir no ordenamento jurídico um novo crime, e, assim, tipificar (criminalizar) a conduta de atentar contra o Sistema Carcerário, e o faz nos seguintes termos:

“Art. 1º. Esta Lei tipifica o crime de atentado contra o sistema carcerário.

Art. 2º. O Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 – Código Penal, passa a vigorar acrescido do seguinte art. 359-A:

Atentado contra o sistema carcerário

Art. 359-A. Atentar contra a segurança ou o funcionamento dos estabelecimentos carcerários:

Pena – reclusão, de um a cinco anos, e multa.

Art. 3º. Esta lei entra em vigor na data de sua publicação.” (PL nº 144 / 2019) (Grifos nossos)

Assim, há de se esclarecer que o presente PL nº 144 / 2019 apresenta como desígnio primário “salvaguardar a segurança e o funcionamento do sistema carcerário brasileiro, estabelecendo como crime, sujeito a uma penalidade de reclusão de um a cinco anos, o atentado contra a segurança ou o funcionamento dos estabelecimentos carcerários”, e, por conseguinte, aprimorar o sistema de segurança pública atualmente em vigor, sendo que a autora apresenta, *ipsis verbis*, a seguinte justificação para tal proposta em lume presentemente:

“Não é de hoje que se sabe que o **Sistema Carcerário Brasileiro se encontra sem situação preocupante, demandando especial atenção pelo Poder Público.** Inúmeros casos são noticiados pela imprensa de rebeliões e outros atentados cometidos contra a segurança e o funcionamento dos estabelecimentos prisionais.

Nesse contexto, a presente proposição legislativa tem como **objetivo salvaguardar a segurança e o funcionamento do sistema carcerário brasileiro,** estabelecendo como crime, sujeito a uma penalidade de reclusão de um a cinco anos, o atentado contra a segurança ou o funcionamento dos estabelecimentos carcerários.

Em vista desses argumentos, solicito o apoio dos nobres Pares para aprovação deste Projeto de Lei.” (PL nº 144 / 2019) (Grifos e negritos nossos)

II - CONTEXTUALIZAÇÃO E ANÁLISE:

Conforme capitula o artigo 32, inciso IV, e suas alíneas, da Resolução nº 17, de 1989, o Regimento Interno da Câmara dos Deputados (RICD), esta Comissão Permanente de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC) detém a atribuição de analisar os “aspectos constitucional, legal, jurídico, regimental e de técnica legislativa de projetos sujeitos à apreciação da Câmara” (alínea “a”) de “matérias relativas a direito penal” (alínea “e”) e, portanto, a presente relatoria não possui qualquer vício de legitimidade e/ou de fundamentação legal:

“Art. 32. São as seguintes as Comissões Permanentes e respectivos campos temáticos ou áreas de atividade:

(...)

IV - Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania:

a) aspectos constitucional, legal, jurídico, regimental e de técnica legislativa de projetos, emendas ou substitutivos sujeitos à apreciação da Câmara ou de suas Comissões;

(...)

e) matérias relativas a direito constitucional, eleitoral, civil, penal, penitenciário, processual, notarial;

(...) .” (RICD) (Grifos e negritos nossos)

Destarte, quanto à sua matéria, conforme suprarreferenciado, o PL nº 144/2019 objetiva, de modo muito pertinente e salutar, o recrudescimento da legislação penal brasileira, o combate ao crime organizado e a valorização / proteção / instrumentalização dos agentes e instituições públicas que atuam diretamente na preservação da ordem pública, na repressão de crimes e na persecução penal, em especial, perante o Sistema Penitenciário.

Dito isso, resta cogente o esclarecimento de que tal Projeto de Lei traz importante proposta para a melhoria da segurança pública brasileira, vez que trata mais gravosamente uma conduta criminoso altamente pernicioso e prejudicial à vida em sociedade.

Nessa lógica, tais alterações legislativas também fortalecerão as instituições públicas responsáveis pela aplicação da lei e pelo combate ao crime, e, portanto, são deveras pertinentes e louváveis, pois a crise na segurança pública brasileira agrava-se a cada dia e o Estado necessita retomar o controle de tal atividade e garantir a continuidade da vida em sociedade.

Entretanto, S.M.J., há de se fazer as seguintes ressalvas técnicas ao texto em análise, as quais, invariavelmente, redundarão na apresentação de uma proposta substitutiva, tudo conforme infrarreferenciado:

(a) O Código Penal Brasileiro, em seu artigo 354 (*nomem juris* “motim de presos”), já prevê como crime parcela da conduta que o Projeto de Lei em tela pretende tipificar:

A atual Lei Penal nacional, no artigo 354, do Código Penal, já tipifica o crime de “motim de presos”:

“Motim de presos

Art. 354. Amotinarem-se presos, perturbando a ordem ou disciplina da prisão:

Pena - detenção, de seis meses a dois anos, além da pena correspondente à violência. (Código Penal) (Grifos e negritos nossos)

Nessa toada, há de se concluir, portanto, que o presente Projeto de Lei, caso ingresse no ordenamento jurídico nos estritos moldes como ora é apresentado, ao tipificar a conduta de “atentar contra a segurança ou o funcionamento dos estabelecimentos carcerários” irá conflitar com o crime já existente (inserto no artigo 354, do CP), tudo conforme acima descrito.

E, por isso, tendo em vista que o objetivo da lei (*mens legis*) exarado na justificação desta proposta é o de abarcar tanto ataques internos quanto ofensas externas aos estabelecimentos carcerários, conclui-se que este novo tipo penal ora proposto carece de adaptações para que alcance eficazmente tal mister, quer seja o de punir adequadamente tanto o motim de presos (crime já existente) quanto os ataques oriundos de criminosos não encarcerados (nova conduta típica).

Assim, caso não ocorram tais adaptações citadas (proposição substitutiva infrarreferenciada), este crime ora alvitado, nos limites como está sendo proposto, devido à obrigatória aplicação do Princípio da Especialidade (o qual é corolário do Direito Penal), não abarcará os atos praticados por presos e que venham a vulnerar os estabelecimentos carcerários, pois tal conduta já será punida por um crime mais específico, quer seja o motim de presos.

(b) A presente proposta trata de um crime contra a Administração da Justiça e, portanto, deve ser alocada no Capítulo III, do Título XI, da Parte Especial, do Código Penal:

A proposição em lume objetiva alterar o artigo 359-A, do Código Penal, e inserir um novo crime no ordenamento jurídico. Entretanto, cumpre esclarecer que tal importante proposta, nos termos como está redigida, irá, necessariamente, abolir o crime de “contratação de operação de crédito” (que é o atual artigo 359-A, do Código Penal).

Nesse mote, após analisar a justificação deste PL, conclui-se que este não é o objetivo da proposição, a qual pretende criar um novel crime contra a Administração da Justiça (Capítulo III, do Título XI, da Parte Especial, do Código Penal - arts. 338 a 359), e não contra as finanças públicas (Capítulo IV, do Título XI, da Parte Especial, do Código Penal - arts. 359-A a 359-H).

Portanto, para se preservar a vontade do legislador e também para não propiciar a abolição do relevante crime de “contratação de operação de crédito”, a presente proposta de inovação no Código Penal deve ser realocada no Capítulo dos Crimes contra a Administração da Justiça, tudo consoante o PL Substitutivo infrarreferenciado.

(c) É necessária uma adequação ao texto, por conta da cogência da Lei Complementar nº 95, de 26 de fevereiro de 1998, a qual dispõe sobre a elaboração, a redação, a alteração e a consolidação das leis:

Por fim, com fulcro nos argumentos acima citados, e a fim de cumprir o determinado pela Lei Complementar nº 95, de 26 de fevereiro de 1998, a qual dispõe sobre a elaboração, a redação, a alteração e a consolidação das leis, sobretudo no que tange ao seu artigo 11, o qual prevê que “as disposições normativas serão redigidas com precisão e ordem lógica”, a apresentação do PL Substitutivo a seguir apresentado mostra-se imperativa. Especialmente para que não ocorra uma *abolitio criminis* desnecessária e não objetivada e, também para que o novo crime seja adequadamente alocado no Código Penal e cumpra seu papel inicialmente idealizado: o de punir atentados internos e externos a estabelecimentos carcerários.

III - VOTO DO RELATOR:

Não obstante as alterações a seguir propostas, a conclusão deste Relator deve ser no sentido de que o Projeto de Lei em tela deve ser aprovado e ingressar no ordenamento jurídico brasileiro com brevidade, pois, no mérito, traz relevante inovação no âmbito do Direito Penal.

Assim, tendo em vista as considerações acima, resta cogente a este Relator a apresentação de PL SUBSTITUTIVO AO PROJETO DE LEI Nº 144, DE 2019, sobretudo porque (i) o Código Penal Brasileiro, em seu artigo 354 (motim de presos), já prevê como crime parcela da conduta que a proposta em tela pretende tipificar, (ii) a presente proposta trata de um crime contra a Administração da Justiça e, portanto, deve ser alocada no Capítulo III, do Título XI, da Parte Especial, do Código Penal, e, também, (iii) é necessária uma adequação à Lei Complementar nº 95, de 26 de fevereiro de 1998, a qual dispõe sobre a elaboração, a redação, a alteração e a consolidação das leis.

Passo a explicar, brevemente, a motivação das regras presentes no PL Substitutivo.

O bem jurídico tutelado é a organização do sistema penitenciário ou de custódia, integrante da Administração da Justiça. Por isso, passa-se a empregar a expressão “estabelecimento penal” como elementar do novo crime, de modo a garantir consonância com a Lei de Execuções Penais e evitar distorções na aplicação da lei ora proposta.

Ainda, nos moldes como o crime de motim está atualmente descrito na lei penal, por ser um crime próprio, somente tem como sujeito ativo a figura do preso. Assim, optou-se por corrigir esta distorção e abarcar, além dos condenados, também os submetidos às medidas

de segurança e, sobretudo, os presos provisórios, os quais configuram uma relevante parcela dos criminosos encarcerados atualmente no Brasil.

Também, optou-se por diferenciar o já existente crime de motim (que pune o vilipêndio interno à ordem e à disciplina dos órgãos prisionais) do novo crime de atentado externo aos estabelecimentos penais, para que a lei fique mais didática e abranja todas as condutas típicas indesejáveis que se pretende evitar.

Assim, com o novo art. 354, do CP, que se propõe, será mais adequadamente punida a conduta de “associarem-se 2 (duas) ou mais pessoas, para o fim específico de perturbar a ordem ou a disciplina interna de estabelecimento penal”, que é o crime de motim. Para tal, a pena proposta, de modo a garantir a sistemática do Código Penal e a proporcionalidade das penas (e a retributividade adequada às condutas típicas perniciosas em tela), passará a ser de reclusão, de 2 (dois) a 4 (quatro) anos. E as penas serão aumentadas de metade se a ordem ou a disciplina interna de um estabelecimento penal forem efetivamente turbadas, além, obviamente, da aplicação das penas correspondentes à violência, tudo conforme a doutrina do Direito penal determina.

Já com o novo artigo 354-A, do CP, passa-se a tipificar, nos moldes da proposta original em pauta, a conduta típica de “atentar contra a segurança ou o funcionamento de estabelecimento penal”, o que abarcará ações externas ao órgão público que se pretende proteger. Para tanto, a pena proposta é a de reclusão, de 2 (dois) a 6 (seis) anos, e multa, por conta da extrema gravidade de tal fato.

Outrossim, o presente parecer, bem como a proposta substitutiva a seguir apresentada, foram, preteritamente, objeto de análise do douto Ministério da Justiça e Segurança Pública, o qual, por conseguinte, além de referendar os aspectos constitucional, legal, jurídico, regimental e de técnica legislativa deste Projeto de Lei e de seu Substitutivo, apresentou convenientes e oportunas sugestões de aprimoramento ao texto a ser apresentado, nos seguintes termos:

“Nesse contexto, o PL nº 144, de 2019 atende ao interesse público de ordenação do sistema prisional, ao propor tipo penal específico destinado a punir ações que prejudiquem ou perturbem a segurança e o funcionamento do sistema carcerário. A punição de presos que atentem contra o Sistema carcerário desestimulará a indisciplina e a violência, como repercussão do grau de reprovabilidade que a Lei Penal dispensa a bens jurídicos de semelhante valor jurídico.”

Enquanto o Estado cuida da implementação de outras medidas destinadas à melhoria qualitativa do sistema prisional, mostra-se oportuna a Proposição ora analisada, em solução parcial à violência intra-prisional.

A medida é compatível com propostas do atual Governo para melhoria do sistema carcerário, que atuam sob

as perspectivas estrutural (construção e reforma de presídios), financeira (aumento de recursos para o FUNPEN) e organizacional (aparelhamento do Departamento Penitenciário Nacional e fortalecimento dos estabelecimentos prisionais do regime diferenciado) para maximizar os resultados da política pública de reinserção de ex-criminosos no convívio social.

A aprovação ainda do PL atende ao requisito da conveniência política, pois resultará no fortalecimento do Estado diante da necessidade de ressocialização dos presos, ampliando a capacidade de proteção à integridade biopsicossocial dos indivíduos submetidos ao cumprimento da pena.

Ante o exposto, entendemos que a melhor redação a ser adotada é a do substitutivo apresentado na CCJC.

No mais, quanto à técnica legislativa, a redação proposta conforma-se às previsões da Lei Complementar nº 95/1998 e do Decreto nº 9.191/2017, adotada a redação do substitutivo proposto na CCJC.

Em síntese, com o novo art. 354, do CP, que se propõe, será mais adequadamente punida a conduta de “associarem-se 2 (duas) ou mais pessoas, para o fim específico de perturbar a ordem ou a disciplina interna de estabelecimento penal”, que é o crime de motim.

(...)

Já com o novo artigo 354-A, do CP, passa-se a tipificar, nos moldes da proposta original em pauta, a conduta típica de “atentar contra a segurança ou o funcionamento de estabelecimento penal”, o que abarcará ações externas ao órgão público que se pretende proteger.

(...)

Entendemos, no entanto, que a oportunidade pode ser utilizada para propor o agravamento da pena nos casos em que houver o resultado morte, bem como para criar empecilhos à progressão de regime e considerar a reincidência falta grave, nos termos da emenda a seguir.
(Parecer do Ministério da Justiça e Segurança Pública) (Grifos e negritos nossos)

Nessa toada, tendo em vista a absoluta pertinência e relevância de tais sugestões do insigne Ministério da Justiça e Segurança Pública, o Projeto de Lei Substitutivo a seguir apresentado também abarcará tais inovações acima delineadas, sobretudo (i) o agravamento da pena (tendo em vista a proposta inicial) nos casos em que houver o resultado morte, (ii) a geração de empecilhos à progressão de regime para delinquentes que atentarem contra o sistema penitenciário e, também, (iii) o melhor regramento das transgressões disciplinares praticadas por presos, tudo nos termos abaixo expostos.

Assim sendo, conforme os argumentos supracitados o PROJETO DE LEI N° 144 DE 2019 deve ser aprovado (na forma do substitutivo acima indicado e abaixo apresentado) e deve ingressar no ordenamento jurídico brasileiro com urgência, pois traz importante medida para a melhoria da segurança pública de nossa Nação. Motivo pelo qual, por conseguinte, nos termos do artigo 24, do RICD, encaminho este Relatório aos membros desta insigne Comissão para que, em razão da matéria de sua competência, discutam e votem esta importante demanda da população brasileira.

Destarte, em face do exposto, voto favoravelmente pelo mérito, constitucionalidade, juridicidade e adequada técnica legislativa e, portanto, pela APROVAÇÃO DO PROJETO DE LEI N° 144 DE 2019, tudo NA FORMA DO SUBSTITUTIVO ora apresentado.

Sala das Sessões, em 6 de novembro de 2019.

Deputado Federal Guilherme Derrite
RELATOR



**COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA
(CCJC)**

**SUBSTITUTIVO AO PROJETO DE LEI Nº 144, DE 2019
(Do Sr. Guilherme Derrite)**

Altera o art. 354 e insere o art. 354-A, no Decreto-lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940, o Código Penal Brasileiro, para adequar o crime de "motim de presos" e para criar o novo tipo penal de "atentado contra o sistema carcerário".

O Congresso Nacional decreta:

Art. 1º Esta lei altera o art. 354 e insere o art. 354-A no Decreto-lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940, o Código Penal Brasileiro, para adequar o crime de "motim de presos" e para criar o novo tipo penal de "atentado contra o sistema carcerário".

Art. 2º O art. 354, do Decreto-lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940, o Código Penal Brasileiro, passa a vigorar com a seguinte redação:

"Art. 354. Associarem-se 2 (duas) ou mais pessoas, para o fim específico de perturbar a ordem ou a disciplina interna de estabelecimento penal:

Pena - reclusão, de 2 (dois) a 4 (quatro) anos.

§ 1º. As penas aumentam de metade se a ordem ou a disciplina interna do estabelecimento penal forem efetivamente turbadas, além da pena correspondente à violência.

§ 2º Se da conduta prevista no *caput* resultar lesão de natureza grave ou morte, a pena será agravada em dois terços." (NR)

Art. 3º O Decreto-lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940, o Código Penal Brasileiro, passa a vigorar acrescido do seguinte artigo 354-A:

“Art. 354-A. Atentar contra a segurança ou o funcionamento de estabelecimento penal:

Pena - reclusão, de 4 (quatro) a 6 (seis) anos, e multa.

§ 1º. A prática da conduta prevista no *caput* ensejará o retardamento na transferência para regime menos rigoroso, exigindo-se o cumprimento de pelo menos um terço da pena no regime imediatamente anterior, observado o disposto no art. 112, da Lei nº 7.210, de 11 de julho de 1984.

§ 2º. A reincidência será considerada falta grave, para os fins do disposto no art. 118, da Lei nº 7.210, de 11 de julho de 1984. ” (NR)

Art. 4º Esta lei entra em vigor na data de sua publicação.