



Câmara dos Deputados
Gabinete do Deputado Federal José Medeiros

Apresentação: 27/11/2024 16:05:58.537 - MESA

PL n.4566/2024

PROJETO DE LEI Nº , DE 2024
(Do Sr. JOSÉ MEDEIROS)

Altera a Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011, para aprimorar o compartilhamento de informações entre órgãos públicos responsáveis por combater crimes transnacionais na Faixa de Fronteira, e dá outras providências

O Congresso Nacional decreta:

Art. 1º Esta Lei aperfeiçoa o combate a crimes transnacionais na Faixa de Fronteira, bem como o compartilhamento de informações entre os órgãos públicos envolvidos nesse esforço.

Art. 2º O art. 288 do Código Penal, aprovado pelo Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940, passa a vigorar acrescido do seguinte § 2º, transformando-se o parágrafo único do artigo mencionado em § 1º:

“Art. 288.....

§ 1º.....

§ 2º A pena é aumentada de 2/3 (dois terços) ao triplo, a depender da periculosidade da conduta, se as circunstâncias do fato evidenciarem a transnacionalidade da associação.”

(NR)

Art. 3º Acrescente-se o seguinte artigo à Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011:

“Art. 26-A Os órgãos civis e militares produtores, gestores ou depositários de dados e conhecimentos sobre trânsito internacional de bens e de pessoas na Faixa de Fronteira, definida na Lei nº 6.634, de 2 de maio de 1979, facilitarão seu



compartilhamento com as autoridades responsáveis por prevenir, investigar e reprimir infrações penais de caráter transnacional.

§ 1º O compartilhamento a que se refere o caput rege-se pelos seguintes princípios:

- I - confiança interagências;
- II - prevalência do imperativo de segurança pública sobre o de sigilo;
- III - preferência pela informação processada ao dado bruto;
- IV - estímulo à integração de bases de dados;
- V - planejamento, preparo e execução operacionais orientados por inteligência.

§ 2º Os dados e conhecimentos mencionados no caput abrangem, entre outros:

- I - registros previstos na Lei nº 13.445, de 24 de maio de 2017, relativos a imigrantes, emigrantes, residentes fronteiriços, visitantes e apátridas que circulem pela Faixa de Fronteira;
- II - os levantados via abordagens ou monitoramento eletrônico de veículos automotores, embarcações e aeronaves que trafeguem na Faixa de Fronteira, para dentro ou para fora do País;
- III - informações comerciais, inclusive as referentes a controles sanitários e fitossanitários e, observada lei específica sobre proteção de dados pessoais em matéria penal, a importadores e exportadores;
- IV - imagens de armazéns e de infraestruturas de transporte, mesmo clandestinos, coletadas por meio de fotografia aérea ou de sensoriamento remoto;
- V - produtos de inteligência correlatos.



§ 3º Para o cumprimento do disposto no caput, as autoridades responsáveis por prevenir, investigar e reprimir infrações penais de caráter transnacional poderão designar ponto focal que concentrará o envio, o processamento e o recebimento de pedidos de dados e conhecimentos sobre trânsito internacional de bens e de pessoas na Faixa de Fronteira.

§ 4º No acesso a informação classificada como sigilosa, o ponto focal descrito no parágrafo anterior:

I - tem necessidade de conhecer presumida, no âmbito de suas atribuições, desde que credenciado na forma do regulamento, nos termos do § 2º do art. 25 desta Lei;

II - processará o dado ou o conhecimento recebido, de forma a descaracterizar sua origem e os meios utilizados em sua obtenção;

III - assume, com o destinatário da informação, obrigação solidária de resguardar seu sigilo.

§ 5º A presunção de necessidade de conhecer prevista no inciso I do parágrafo anterior só será afastada mediante justificativa escrita do órgão requerido, se presente um dos seguintes fundamentos:

I - manifesta irrelevância do dado ou do conhecimento solicitado para aprimorar a prevenção, a investigação ou a repressão de infrações penais de caráter transnacional;

II - proibição de compartilhamento com terceiros, constante de acordo ou contrato, tratando-se de informação com proveniência estrangeira ou privada;

III - risco de comprometimento de operação já planejada ou em curso.

§ 6º Na hipótese do inciso II do parágrafo anterior, o órgão requerido viabilizará, tanto quanto possível, o compartilhamento de produto de inteligência derivado da



informação de acesso restrito, desde que essa última não seja revelada nem possa ser inferida no documento compartilhado.

§ 7º Na hipótese do inciso III do § 5º, o órgão requerido ponderará sobre a conveniência e a oportunidade de solicitar o apoio do órgão requerente na condução da operação, ou no mínimo de facultar que atue como observador.”

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

JUSTIFICAÇÃO

A vulnerabilidade de nossa Faixa de Fronteira ao crime organizado já é bem conhecida. Com mais de 16.000 km de extensão, tangenciando 10 países vizinhos, abrangendo 11 estados brasileiros e 588 municípios (dos quais 122 são limítrofes, e 33, cidades gêmeas), esse trecho corresponde a 27% do território nacional. Por suas dimensões colossais, densa cobertura vegetal ao norte, vasta passagem seca ao sul, e baixos índices relativos de demografia e vivificação, restam óbvios os desafios logísticos e operacionais para o Brasil monitorar e controlar essas áreas.

Na região denominada de Tríplice Fronteira, nos limites com Argentina e Paraguai, desponta o contrabando de cigarros e de soja, bem como o tráfico de maconha e de armas, em muitos casos por caminhões a serviço de organizações criminosas. Um dos acessos mais emblemáticos situa-se entre Ponta Porã, do lado brasileiro, e Pedro Juan Caballero, do lado paraguaio, cuja travessia ocorre quase sem fiscalização. Na Tríplice Fronteira Amazônica, junto a Colômbia e Peru, viceja o tráfico de cocaína, oriundo de contatos entre facções brasileiras e cartéis estrangeiros. Também há relatos de crimes transnacionais nas divisas com a Bolívia, dada sua permeabilidade, e com as Guianas, por onde se ramificam corredores de migração ilegal e de tráfico de pessoas¹.

¹ REZENDE, Vanessa Maria de Paula Pessoa. **As contribuições na segurança pública da atuação integrada de órgãos públicos em fronteiras**. Dissertação (Mestrado Profissional em Governança e Desenvolvimento) – Escola Nacional de Administração Pública. Brasília: Enap, 2024. 195 f. p. 43 *et seq.*



Nos últimos anos, todo esse acervo criminoso complexificou-se ainda mais, devido à interlocução de múltiplas redes e à diversificação de mercados ilícitos e lícitos em que as organizações ou as associações atuam. Estudo recente identificou ao menos 20 produtos legais e ilegais cujos fluxos asseguram o enriquecimento de criminosos e conectam o Brasil aos vizinhos, de um lado, e a todos os demais continentes do planeta, de outro. Esses bens incluem não só drogas e armas, mas também ouro e outros minerais, além de madeira e peixes raros. Esses prováveis laços entre facções de alcance regional ou internacional e crimes ambientais revela a necessidade de vigilância integrada, até mesmo satelital, para detectar os caminhos e o *modus operandi* da criminalidade organizada na Faixa de Fronteira².

Representantes da Receita Federal reconhecem que, com apenas 37 pontos de fronteira alfandegados, e em meio à carência de servidores, é real a possibilidade de que pessoas transitem para dentro ou para fora do país sem qualquer controle³. Aprofundar esse monitoramento exigiria, à primeira vista, mais postos de passagem e mais agentes estatais, o que exigiria, por sua vez, disponibilidade orçamentária.

Para fugir dessa armadilha, nossa proposta é diversa e visa aproveitar os recursos que diferentes unidades de segurança detêm, aprimorando sua alocação e seu intercâmbio. A bem da verdade, já existem muitos fundamentos normativos para a cooperação interagências na Faixa de Fronteira. A Lei Complementar nº 97, de 9 de junho de 1999, atribuiu às Forças Armadas competência para ações preventivas e repressivas na região, contra delitos transfronteiriços e ambientais (art. 16-A). O mesmo diploma assevera que nossos militares devem colaborar com os órgãos federais em apoio logístico e de inteligência, entre outros. A Política Nacional de Defesa (2020) igualmente realça a importância de atuação coordenada das três Forças com as instituições de segurança pública na proteção da fronteira⁴. A Estratégia

² ESFERA Brasil. Estudo inédito reúne dados sobre reflexos do crime organizado. **Esfera Brasil – Redação**, 22 de julho de 2024. Disponível em: <<https://esferabrasil.com.br/artigos/estudo-inedito-reune-dados-sobre-reflexos-do-crime-organizado/>>. Acesso em: 23 set. 2024. INTERNATIONAL Crisis Group. **Um problema de três fronteiras**: restringindo as fronteiras criminosas da Amazônia. Briefing nº 51, 17 de julho de 2024. Disponível em <<https://www.crisisgroup.org/pt-pt/latin-america-caribbean/south-america/brazil-colombia-peru/b51-three-border-problem>>. Acesso em: 23 set. 2024.

³ REZENDE, Vanessa Maria de Paula Pessoa. *Op. cit.* p. 109.

⁴ “2.2.12. As fronteiras demandam atenção, na medida em que por elas transitam pessoas, mercadorias e bens, integrando regiões e aproximando o País de seus vizinhos, ao mesmo tempo em que por elas



Nacional de Defesa (2020) exorta a interação e a cooperação entre a defesa nacional e as polícias⁵.

Da parte do Sistema Único de Segurança Pública (Susp), a colaboração interagências também é diretriz consolidada (inciso V do art. 5º da Lei nº 13.675, de 11 de junho de 2018. A Força Nacional de Segurança Pública, disciplinada pela Lei nº 11.473, de 10 de maio de 2007, é exemplo exitoso de cooperação federativa, sendo composta por policiais militares e civis, bombeiros e peritos.

Especificamente no que concerne à vigilância lindeira, está em vigor, no âmbito do Poder Executivo, o Programa de Proteção Integrada de Fronteiras (PPIF), instituído pelo Decreto nº 8.903, de 16 de novembro de 2016. O PPIF substituiu o anterior Plano Estratégico de Fronteiras (PEF), de 2011, severamente criticado pelo Tribunal de Contas da União (TCU), em razão de diálogo e colaboração deficientes entre as agências envolvidas, visto que a interação dependia, frequentemente, de relações pessoais e não institucionais⁶. O novo plano estabelece a ação integrada de órgãos federais, estaduais e municipais para o fortalecimento da prevenção, do controle, da fiscalização e da repressão às infrações administrativas e penais de caráter transfronteiriço. Seu art. 5º prevê o compartilhamento de informações e ferramentas.

Ao longo da evolução desse arcabouço normativo, sucederam-se várias operações conjuntas, congregando civis e militares no policiamento de nossos limites terrestres. Citem-se, nesse sentido, a Operação Sentinela⁷

são perpetrada - das atividades ilícitas que assumem natureza transnacional, de forma que sua permeabilidade requer constante vigilância, atuação coordenada entre os órgãos de defesa e os de segurança pública e estreita cooperação com os países limítrofes.” (Disponível em: <https://www.gov.br/defesa/pt-br/assuntos/copy_of_estado-e-defesa/pnd_end_congresso_1.pdf>. Acesso em: 23 set. 2024. p. 14)

⁵ “AED-60 Capacitar as Forças Armadas para cooperar com os órgãos públicos.

“AED-61 Promover a interação e a cooperação entre os diversos órgãos da Administração Pública responsáveis pelas correspondentes áreas de segurança nas instâncias dos três Poderes, aprimorando os processos de coordenação afins.” (Disponível em: <https://www.gov.br/defesa/pt-br/assuntos/copy_of_estado-e-defesa/pnd_end_congresso_1.pdf>. Acesso em: 23 set. 2024. p. 70)

⁶ V. processo nº TC 014.387/2014-0, p. 61 (TCU. **Auditoria operacional para avaliação da governança nas políticas públicas de fortalecimento da Faixa de Fronteira** – institucionalização / planos e objetivos. 1º de maio de 2015. Disponível em: <<https://portal.tcu.gov.br/biblioteca-digital/auditoria-operacional-para-avaliacao-da-governanca-nas-politicas-publicas-de-fortalecimento-da-faixa-de-fronteira-institucionalizacao-planos-e-objetivos.htm>>. Acesso em: 23 set. 2024).



(de 2009 a 2010), a Operação Ágata⁸ (desde 2011) e a Operação Hórus⁹ (desde 2019). Destaque-se, por fim, o funcionamento do Centro Integrado de Operações de Fronteira (Ciof), criado em 2021, com sede em Foz do Iguaçu/Paraná e vinculado ao Ministério da Justiça e Segurança Pública (MJSP). Dele participam membros da FNSP; polícias civis, militares e penais; corpo de bombeiros; guarda municipal; Receita Federal; e Agência Brasileira de Inteligência, entre outras entidades¹⁰.

Não obstante todo esse histórico, prevalece a percepção de que o compartilhamento de informações entre os defensores de nossas fronteiras segue insuficiente.

O PPIF é de 2016, mas ainda em 2020, após questionário e entrevistas direcionadas a alunos do Curso de Altos Estudos em Defesa (CAED), da Escola Superior de Guerra (ESG), mais de 50% dos inquiridos concordaram que a cooperação interagências em regiões lindeiras não era satisfatória¹¹. Entrevista de 2023 com auditor fiscal da Receita Federal apontou que há espaço para melhorar a troca de dados via aperfeiçoamento legislativo¹². Tenente-coronel do Exército afirmou que a colaboração acontece, mas sua intensidade varia de local para local, conforme a proximidade das pessoas nela engajadas¹³. Desse modo, seria elevado o grau de pessoalidade desses contatos, em detrimento da institucionalização.

⁷ JINKINGS, Daniella. Operação Sentinela apreende mais de 46 toneladas de drogas nas fronteiras brasileiras. **Jusbrasil**, 2009. Disponível em: <<https://www.jusbrasil.com.br/noticias/operacao-sentinela-apreende-mais-de-46-toneladas-de-drogas-nas-fronteiras-brasileiras/2347926>>. Acesso em: 23 set. 2024.

⁸ MD. Operação Ágata. **Portal gov.br**, 2 de setembro de 2024. Disponível em: <<https://www.gov.br/defesa/pt-br/assuntos/exercicios-e-operacoes/operacoes-conjuntas/operacao-agata-1>>. Acesso em: 23 set. 2024.

⁹ MJSP. Operação Hórus apreende 43 toneladas de drogas e causa mais de R\$ 196 milhões de prejuízo ao crime. **Portal gov.br**, 31 de maio de 2023. Disponível em: <<https://www.gov.br/mj/pt-br/assuntos/noticias/operacao-horus-apreende-43-toneladas-de-drogas-e-causa-mais-de-r-196-milhoes-de-prejuizo-ao-crime>>. Acesso em: 23 set. 2024.

¹⁰ FELICIANO, Marcelo de Melo Pontes. Operações interagências no Centro Integrado de Operações de Fronteira (Ciof). **Revista (Re)definições das Fronteiras**, Foz do Iguaçu, vol. 1, n. 3, p. 194 a 221, jun./2023.

¹¹ Entre os respondentes, 60,9% trabalharam por 90 dias ou mais, consecutivamente, em zona de fronteira, ou nela foram lotados. A grande maioria (66%) teve a oportunidade de planejar ações conjuntas, ao passo que 75% atuaram em campo nesse sentido (GOMES, Rodrigo Carneiro. A inteligência policial e a cooperação interagências no combate ao crime organizado nas fronteiras. **Revista Brasileira de Ciências Policiais**, Brasília, vol. 13, n. 8, p. 287 a 331, mar./2022. p. 312 *et seq.*).

¹² REZENDE, Vanessa Maria de Paula Pessoa. *Op. cit.* p. 108 *et seq.*

¹³ *Ibid.*, p. 115.



Com relação ao compartilhamento de imagens, em particular, artigo de julho de 2023 da *Gazeta do Povo* sugere que o Exército teria dificuldade em transmitir informações do Sistema Integrado de Monitoramento de Fronteiras (Sisfron) à Polícia Federal (PF), à Polícia Rodoviária Federal (PRF) e à Receita Federal¹⁴. Embora o sistema esteja longe de completo, em função de atrasos de financiamento¹⁵, seria viável a alimentação de outros órgãos com inteligência. Dissertação de Mestrado em Ciências Militares, apresentada em 2022, admitiu que a interação proporcionada pelo Sisfron com as polícias era pequena¹⁶. Da mesma forma, policiais e procuradores salientaram que a Força Aérea Brasileira (FAB) denegara o envio de dados sobre voos ilegais que cruzam as fronteiras da Amazônia brasileira, sob a justificativa de que eram para uso interno¹⁷.

O combate à criminalidade transnacional na Faixa de Fronteira brasileira teria muito a ganhar se o intercâmbio de informações entre os diversos órgãos engajados nesse esforço se tornasse mais institucionalizado, eficiente e expedito. Esses benefícios ficam ainda mais evidentes quando se considera a complementaridade dos sistemas de monitoramento já em atividade, bem como de outros meios de coleta de dados. Se o Sisfron está mais desenvolvido no centro-sul do país, o Sistema de Vigilância da Amazônia (SIVAM) e outros projetos a cargo do Centro Gestor e Operacional do Sistema de Proteção da Amazônia (Censipam), no Ministério da Defesa (MD), olham para o norte. O mesmo vale para plataformas há muito utilizadas pelo Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais (Inpe), no Ministério de Ciência, Tecnologia e

¹⁴ MANFRIN, Juliet. Governo Lula falha em articular estratégia de monitoramento para segurança na fronteira. **Gazeta do Povo**, 8 de julho de 2023. Disponível em: <<https://www.gazetadopovo.com.br/parana/governo-lula-falha-estrategia-de-monitoramento-seguranca-fronteira-sisfron/>>. Acesso em: 23 set. 2024.

¹⁵ Atualmente, cobriria trechos das fronteiras de Mato Grosso, Mato Grosso do Sul, Paraná e Santa Catarina, além de parte da Tríplice Fronteira Amazônica, mas mesmo a plena operacionalização dos módulos que beneficiam a 15ª Brigada de Infantaria Mecanizada, sediada em Cascavel/Paraná, deve terminar só em 2030 (*loc. cit.*).

¹⁶ BALESTRIM, Roberto. **10 anos de SISFRON**: um estudo sobre o aproveitamento das suas capacidades para defesa e segurança do arco central da fronteira brasileira. Dissertação (Mestrado em Ciências Militares) – Escola de Comando e Estado-Maior do Exército, Rio de Janeiro, 2023. 161 f. p. 145.

¹⁷ PODER360. FAB se recusa a enviar à PF dados sobre voos ilegais na Amazônia. **Poder360**, 16 de novembro de 2023. Disponível em: <



Inovações (MCTI), para fiscalizar o desmatamento amazônico, como o Sistema de Detecção do Desmatamento em Tempo Real (Deter).

Aliam-se a essa cobertura satelital as informações sobre tráfego de veículos automotores e aeronaves, colhidas e processadas pela PRF e pela FAB respectivamente, bem como dados comerciais à disposição de autoridades aduaneiras. Se todo esse substrato informacional estiver sujeito à circulação mais desimpedida entre os responsáveis pela segurança de nossas fronteiras, será impulsionada a detecção das rotas e das ferramentas empregadas por facções criminosas na região. Essa inteligência, por seu turno, permitirá o planejamento de operações de enfrentamento mais cirúrgicas e eficazes.

É exatamente esse o propósito deste Projeto de Lei.

Além de agilizar o fluxo de dados entre as instituições pertinentes (caput do art. 26-A agregado à Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011), a proposta igualmente reduz a discricionariedade administrativa para recusas de cooperação (§ 5º) e, no limite, busca fomentar a confiança entre parceiros (§§ 1º e 7º). Optou-se por não centralizar o armazenamento das informações solicitadas em organismo terceiro, a fim de mitigar relutância na colaboração. Daí a sugestão de que se estabeleçam pontos focais dentro dos próprios órgãos requerentes (§ 3º). Em paralelo, a ênfase em que a distribuição do dado ou do conhecimento somente ocorra após sua descaracterização (inciso II do § 4º) tenciona debelar preocupações dos órgãos requeridos com potencial vazamento de detalhes sobre os meios tecnológicos ou operacionais usados na coleta.

É preciso superar a lógica concorrencial e compartimentada que acomete muitas das entidades voltadas para o enfrentamento do crime organizado transnacional. Embora a legislação e outros instrumentos normativos já estimulem a coordenação interagências, nota-se que sua efetivação é prejudicada por desconfianças mútuas, pela pessoalidade que ocasionalmente norteia essa interação e, por fim, pela persistência de ampla margem para negar o compartilhamento de informações. A vigilância das fronteiras terrestres brasileiras, altamente vulneráveis à atividade criminosa,



não pode estar subordinada a considerações mesquinhas. Urge afastar, tanto quanto possível, quaisquer entraves ao diálogo entre os múltiplos guardiões de nossos limites territoriais.

Por oportuno, também se prevê, mediante acréscimo de um segundo parágrafo ao art. 288 do Código Penal (Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940), causa de aumento de pena para o delito de associação criminosa, baseada em sua transnacionalidade. Trata-se de ajuste que replica os moldes de norma já existente para o tipo penal da Lei nº 12.850, de 2 de agosto de 2013 e que conceitua organização criminosa.

Os requisitos para a configuração de uma associação criminosa – permanência e estabilidade dos vínculos entre seus componentes¹⁸ – são menos rigorosos do que os exigidos para uma organização criminosa – que requer estrutura ordenada e divisão de tarefas, mesmo que informal. Dessa maneira, parte da doutrina entende que o delito de associação criminosa pode ser considerado subsidiário ao de organização criminosa¹⁹.

Como se cuida de tipos penais distintos, mas complementares por força dessa subsidiariedade, nada mais natural do que elevar a reprovação da associação criminosa transnacional, como já se passa com a organização criminosa transnacional. Ademais, esse aumento de pena é relevante porque nas regiões lindeiras são notórios os relatos de redes criminosas que nem sempre se classificariam, legalmente, como organizações criminosas, mas que se valem de fuga transfronteiriça para escudar-se da persecução penal. A organização não governamental (ONG) International Crisis Group, que entrevistou criminosos e testemunhas na Tríplice Fronteira Amazônica, descreve o seguinte cenário, por exemplo:

“Uma rede de sicários (assassinos pagos) que fogem da captura tornou-se notória na região. Eles evitam responder pelos seus crimes não só porque as instituições do Estado e de

¹⁸ HC n. 374.515/MS, relatora Ministra Maria Thereza de Assis Moura, Sexta Turma, julgado em 07/3/17, DJe de 14/3/17. RHC n. 71.502/MT, relator Ministro Reynaldo Soares da Fonseca, Quinta Turma, julgado em 15/12/16, DJe de 01/2/17.

¹⁹ ZANELLA, Everton Luiz. Associação criminosa. In: SANTOS, Christiano Jorge (coord.). Tomo: Direito Penal. In: CAMPILONGO, Celso Fernandes; GONZAGA, Alvaro de Azevedo; FREIRE, André Luiz (coords.). **Enciclopédia jurídica da PUC-SP**. 1. ed. São Paulo: Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2017. Disponível em: <<https://enciclopediajuridica.pucsp.br/verbete/413/edicao-1/associacao-criminosa>>. Acesso em: 23 set. 2024.



segurança são negligentes, mas também porque podem facilmente atravessar fronteiras. Eles podem cometer um assassinato em Tabatinga, no Brasil, mas depois passar por uma travessia não supervisionada para Letícia, na Colômbia, ou pegar um barco por algumas centenas de metros até o Peru”.

Se porventura esse grupamento de homicidas não se enquadrar no tipo penal de organização criminosa, mas subsidiariamente puder ser caracterizado como associação criminosa, não fará sentido que não se submeta a pena mais gravosa por utilizar a evasão transfronteiriça como *modus operandi* para manter-se impune. É muito provável que uma rede do tipo disponha de contatos em ambos os lados da fronteira, e seu próprio padrão de atuação envolve travessias regulares. Seria, portanto, um grupo transnacional, merecedor de punição mais severa.

Para fortalecer a segurança de nossos limites territoriais, e para combater com maior vigor a atividade de facções criminosas em regiões lindeiras, repudiando que se beneficiem da porosidade das fronteiras terrestres do Brasil, exorto os nobres Pares a apoiarem este PL.

Sala das Sessões, em de de 2024.

Deputado JOSÉ MEDEIROS

