

**COMISSÃO DE SEGURANÇA PÚBLICA
E COMBATE AO CRIME ORGANIZADO**

PROJETO DE LEI Nº 1283, de 2025

Altera a Lei nº 13.260, de 16 de março de 2016 (Lei Antiterrorismo), para ampliar as motivações do crime de terrorismo, especificar infraestruturas críticas e serviços de utilidade pública, estender a aplicação da lei a organizações criminosas e a milícias privadas que realizem atos de terrorismo, além de estabelecer majorante para ato de terror cometido por meio de recurso cibernético.

Autor: Deputado DANILO FORTE

Relator: Deputado DELEGADO
RAMAGEM

I – RELATÓRIO

O Projeto de Lei nº 1283, de 2025, de autoria do Deputado Danilo Forte, propõe alterar o art. 2º da Lei n. 13.260, de 2015, a Lei Antiterrorismo, para para ampliar as motivações do crime de terrorismo, especificar infraestruturas críticas e serviços de utilidade pública, estender a aplicação da lei a organizações criminosas e a milícias privadas que realizem



atos de terrorismo, além de estabelecer majorante para ato de terror cometido por meio de recurso cibernético.

A justificação do projeto relembra que “a experiência recente demonstra que grupos criminosos organizados têm utilizado verdadeiros atos de terrorismo para atingir seus objetivos”. E, após trazer exemplos de casos recentes, ressaltou que “a preocupação com a ameaça representada por organizações criminosas que utilizam táticas de terror não é exclusividade do Brasil. Nos Estados Unidos da América, o governo Trump designou cartéis e outras organizações criminosas como organizações terroristas, reconhecendo que esses grupos representam uma ameaça à segurança nacional. Essa medida visou permitir que as autoridades americanas utilizem ferramentas e recursos tradicionalmente empregados no combate ao terrorismo para combater o crime organizado”.

No prazo regimental, não foram apresentadas emendas neste Colegiado.

É o relatório.

II - VOTO DO RELATOR

Após os atentados de 11 de setembro de 2001, nos quais o terrorismo atacou as Torres Gêmeas e o Pentágono, nos Estados Unidos da América, os grupos terroristas passaram a ser vistos muito mais como ameaças globais, fortalecendo a necessidade de **cooperação internacional** para combater esse fenômeno.

No Brasil, esse cenário impulsionou a criação da Lei nº 13.260/2016, especialmente diante da realização de grandes eventos, como a Copa do Mundo e as Olimpíadas. Mas, mesmo antes disso, a própria Constituição Federal de 1988 já dispunha sobre a questão do terrorismo no inciso XLIII do artigo 5º.

Ademais, o tema também já havia sido pontuado em disposições esparsas, tais como a Lei de Crimes Hediondos (Lei nº 8.072/1990) e os



diversos tratados internacionais ratificados pelo Brasil, com questões e tratamentos próprios para esse tipo de crime. Nesse sentido, podem ser citados os seguintes tratados internacionais: **(i)** Convenção para a Repressão ao Apoderamento Ilícito de Aeronaves (Decreto nº 70.201/1972); **(ii)** Convenção para a Repressão aos Atos Ilícitos Contra a Segurança da Aviação Civil (Decreto nº 72.383/1973); **(iii)** Protocolo para a Repressão de Atos Ilícitos de Violência em Aeroportos que Prestem Serviços à Aviação Civil Internacional (Decreto nº 2.611/1998); **(iv)** Protocolo da Convenção de Segurança Nuclear (Decreto nº 2.648/1998); **(v)** Convenção sobre a Prevenção e Punição de Crimes Contra Pessoas que Gozam de Proteção Internacional (Decreto nº 3.167/1999); **(vi)** Convenção Internacional Contra a Tomada de Reféns (Decreto nº 3.517/2000); **(vii)** Convenção Internacional sobre a Supressão de Atentados Terroristas com Bombas (Decreto nº 4.394/2002); **(viii)** Convenção Interamericana contra o Terrorismo (Decreto nº 5.639/2005); **(ix)** Convenção Internacional para Supressão do Financiamento do Terrorismo (Decreto nº 5.640/2005); **(x)** Convenção para a Supressão de Atos Ilícitos contra a Segurança da Navegação Marítima e o Protocolo para a Supressão de Atos Ilícitos contra a Segurança de Plataformas Fixas Localizadas na Plataforma Continental (Decreto nº 6.136/2007).

Entretanto, apesar de não haver dúvida de que o terrorismo envolve ações que buscam impor medo ou coação de forma física, psicológica, política, econômica, entre outras, é preciso registrar que **a Lei nº 13.260/2016 não permite a aplicação de suas regras sobre as facções e organizações criminosas ou milícias privadas que realizem atos de medo e terror com o objetivo de retaliar políticas públicas ou como forma de demonstrar domínio, controle social ou poder paralelo ao Estado em espaços territoriais.** Isso se dá porque o art. 2º da mencionada lei restringe o terrorismo à prática de atos exclusivamente por razões de xenofobia, discriminação ou preconceito de raça, cor, etnia e religião.

Acontece que a comunidade mundial vem abordando cada vez mais a necessidade de proteção dos direitos humanos, tendo em vista o **inquestionável vínculo de semelhança entre os atos de terrorismo e os**



praticados pelo crime organizado, circunstância esta que demanda a adoção de medidas para o implemento de normas rigorosas e com punição adequada, conforme vem sendo destacado pelo portal de gestão do conhecimento SHERLOC (Sharing Electronic Resources and Laws on Crime)¹, desenvolvido e mantido pelo Escritório das Nações Unidas sobre Drogas e Crime (UNODC) para facilitar a disseminação de informações sobre a implementação da Convenção das Nações Unidas contra o Crime Organizado Transnacional e seus Protocolos, assim como do arcabouço jurídico internacional contra o terrorismo.

Destaca-se, assim, a importância de se continuar a fortalecer os esforços para enquadrar os atos das facções como terroristas e para que os Estados, efetivamente, invistam na repressão ao terrorismo transfronteiriço.

Dessa forma, não há dúvida de que **a presente proposição legislativa é meritória e está justificada em conformidade com o problema**. E o tema é relevante e destacado nesta Casa.

A análise de mérito revela que a equiparação de certas condutas praticadas por grupos criminosos como atos terroristas é uma necessidade premente, que faz parte da agenda de segurança pública nacional, notadamente diante do desrespeito às leis e às forças de segurança e pela crescente disputa de hegemonia das milícias privadas, do tráfico de drogas, dos jogos de azar entre facções criminosas, a qual vem provocando terror social generalizado e expondo a perigo pessoa, patrimônio, a paz e a incolumidade pública em praticamente todos os Estados e grandes cidades do país.

Um estudo sobre Segurança Pública e Crime Organizado no Brasil, divulgado pela Esfera Brasil e pelo Fórum Brasileiro de Segurança Pública, aponta que “o Brasil tem 72 facções criminosas em atividade”.²

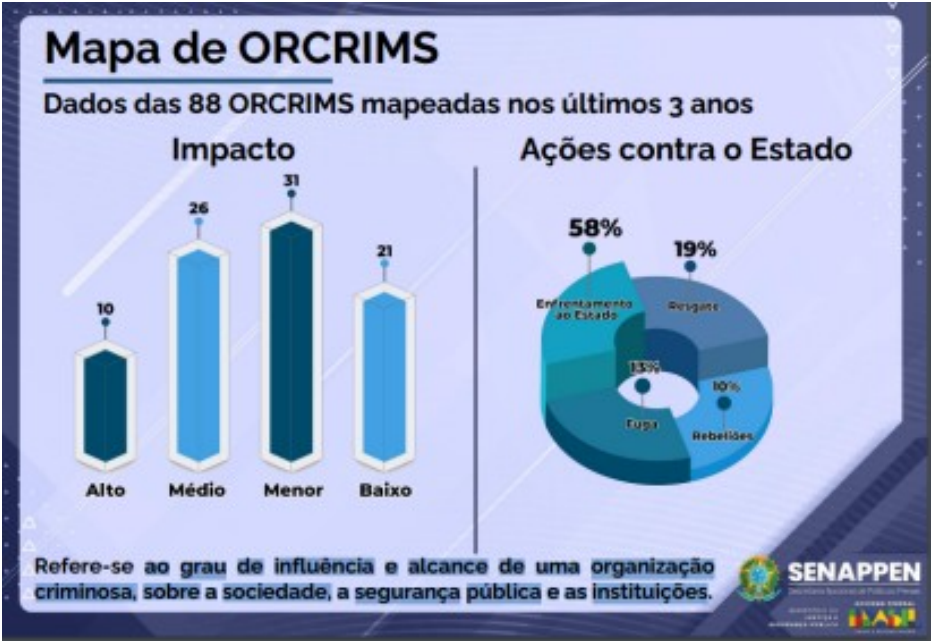
¹ <https://sherloc.unodc.org/cld/en/st/home.html>

² <https://oglobo.globo.com/brasil/noticia/2024/06/25/brasil-tem-72-faccoes-criminosas-e-falta-bracos-para-seguir-o-dinheiro.ghtml>



Outra pesquisa, recentemente formulada pela Secretaria Nacional de Políticas Penais (SENAPPEN), ligada ao Ministério da Justiça e Segurança Pública (MJSP), revela que além dessas 72 (setenta e duas) facções que atuam com alcance local, existem outros 14 (quatorze) grupos criminosos em nível regional, assim como outros 2 (dois) com influência que se estende além das fronteiras nacionais.³

O mencionado estudo confeccionado pelo Ministério da Justiça, baseado em dados de agências de inteligência penais estaduais, traz um dado alarmante sobre o grau de influência e o alcance das organizações criminosas sobre a sociedade, a segurança pública e as instituições do Estado:



Observe-se que 32% das ações destas facções estão ligadas a desdobramentos de fugas ou resgates, e outros 58% com ações de enfrentamento direto ao Estado e as forças de segurança pública, pelo domínio do controle territorial, econômico e social. Ou seja, excepcionando-se apenas as rebeliões no sistema prisional, verifica-se que mais de 90% das “ações hollywoodianas” perpetradas por essas organizações criminosas se desenvolvem, iniciam ou terminam em locais habitados e em vias públicas, nas quais há milhares de pessoas transitando.

Dentre os inúmeros exemplos da absurda forma pela qual agem as

³ https://static.poder360.com.br/2024/11/mapa_orcrim_2024.pdf.



facções criminosas, podemos citar o fato ocorrido no dia 16 de outubro de 2024 na cidade do Rio de Janeiro. O Brasil pode acompanhar a eclosão de uma verdadeira guerra travada – à luz do dia e a céu aberto – entre traficantes e milicianos, tendo como pano de fundo a disputa por territórios para expandir o poder. Na ocasião, conforme notícias veiculadas⁴:

“Bandidos invadiram, no Rio de Janeiro, nove ônibus e fizeram os veículos de barricadas contra a polícia. Passageiros e motoristas foram obrigados a descer.

[...]

Traficantes planejavam uma invasão a áreas dominadas por milicianos. Há pelo menos dois anos, o território é disputado entre os dois grupos. Os moradores contam que esses traficantes intensificaram a cobrança de taxas e a exploração de serviços.

Quem não paga acaba expulso dos imóveis.

A Estrada do Itanhangá é uma via importante da Zona Oeste, a região mais populosa da cidade. O fechamento da estrada assustou os moradores.

“As crianças não podem ir para a escola, os trabalhadores não podem trabalhar, e essa guerra à toa”, diz uma moradora.

“Os cidadãos que residem nessas áreas têm, frequentemente, seu direito de ir e ver cerceado. Mas, também, seu direito à vida, à propriedade... Todos esses direitos sistematicamente violados nas áreas sob domínio de grupos armados”, diz Carolina Grillo, especialista em Segurança Pública/UFF.”

Equiparar como terrorismo os atos praticados por organizações criminosas que causem pânico à população e completa desestabilização social, semelhantemente aos mencionados, se trata de uma medida não apenas necessária, mas extremamente coerente.

Não se pode esquecer que — consoante demonstrado por Arinda Fernandes, Procuradora de Justiça do Ministério Público do Distrito Federal e Territórios (MPDFT) e Professora da Faculdade Mackenzie — o crime organizado mantém uma relação simbiótica com o terrorismo. Segundo

⁴ <https://g1.globo.com/jornal-nacional/noticia/2024/10/16/no-rio-bandidos-invadem-9-onibus-e-fazem-veiculos-de-barricadas-contr-a-policia.ghtml>



artigo publicado pela Procuradora:

“[...] em várias oportunidades, o que ocorre é uma verdadeira simbiose desses dois fenômenos criminais: terrorismo e crime organizado. Um se valendo do outro para a obtenção de sucesso em suas ações devastadoras. É o crime organizado se valendo de ações terroristas e o terrorismo se valendo do crime organizado para realizar suas ações terroristas. Exemplifica-se com casos como o de Fernandinho Beira Mar que mantinha fortes ligações com as Forças Armadas Revolucionárias Colombianas – as FARC.

Primeiramente, o aspecto tentacular desse tipo de criminalidade impressiona por sua organização e sua influência no seio da sociedade. Ambas as espécies – terrorismo e crime organizado – se valem da informação e contra informação para a operacionalização de suas ações.

Parecem ser invencíveis. Mas essa invencibilidade aparente, fundada sobre o terror, sobre ameaças não mais dissimuladas, orgulhando-se de sua «autoridade e poder», sobre a corrupção – esta também não mais dissimulada, pode ser combatida se houver vontade política”.

De fato, é inegável essa interação/associação íntima entre o crime organizado e o terrorismo, cujo combate pressupõe uma vontade política decisiva, a execução de ações integradas e coordenadas entre diversos órgãos de segurança pública, além de uma legislação dura e eficaz.

O atrevimento de criminosos que desafiam as forças de segurança reflete, em grande parte, a existência de uma legislação penal branda e que não apenas agrava a impunidade, mas aumenta a sensação de insegurança da população.

A legislação precisa evoluir para impor consequências suficientemente severas. Como todos sabemos, quando as leis não impõem consequências rígidas, os infratores sentem-se encorajados para continuar praticando ações criminosas, acreditando que a chance de punição efetiva seja praticamente inexistente.

Nesse contexto, a existência de uma legislação penal mais rigorosa, com penas mais duras e aplicadas de forma eficiente, criará um ambiente de maior temor para as organizações criminosas, desencorajando a prática de delitos.



Temos que lembrar que o crime organizado é composto de uma estrutura complexa e bem articulada, capaz de corromper sistemas, intimidar autoridades e operar de maneira quase impune em diversas esferas da sociedade. Assim, para enfrentá-lo, é necessário que esse parlamento se empenhe na produção de um arcabouço normativo moderno e capaz de apoiar continuamente a sociedade e as instituições responsáveis pela segurança da sociedade.

Sem ações que priorizem verdadeiramente a segurança pública, o crime organizado continuará a se expandir. Nesse cenário, para vencer essa batalha, precisamos do empenho e da determinação política para enfrentar um inimigo poderoso e implacável, garantindo que a lei e a ordem prevaleçam, atendendo fielmente ao voto dos cidadãos que se fazem representados por este Parlamento.

Por tudo isso, faz necessária a aprovação da proposição ora relatada, com acréscimos para o aprimoramento ainda maior da legislação em apreço.

O mérito contido no projeto está mantido e estendido, com a inclusão de um art. 2º-A na Lei n. 12.260/2016. A opção pela inserção de um tipo específico torna mais compreensível a equiparação dos tipos, bem como facilita a divisão necessária de competências para investigação e julgamento.

Além disso, faz-se necessária a inclusão de dispositivo que trata da competência para a investigação e o julgamento dos crimes inseridos na Lei por esta proposição.

A redação atual do art. 11 da Lei nº 13.260/2016 considera que os crimes nela previstos são praticados contra o interesse da União, cabendo à Polícia Federal a investigação criminal, em sede de inquérito policial, e à Justiça Federal o seu processamento e julgamento, nos termos do inciso IV do art. 109 da Constituição Federal. Essa disposição fica mantida para os tipos que já constavam da Lei, considerando-se, para tanto, que as disposições originais da Lei regulam violações que podem ser entendidas como atos contra interesses precípuos da União previstos em tratados e acordos internacionais, envolvendo, entre outros, razões de xenofobia, discriminação ou preconceito de raça, cor, etnia e religião.

Já para os novos tipos equiparados, inseridos no substitutivo anexo, propusemos a competência para a investigação, o processamento e o julgamento dos crimes praticados pelas facções e organizações criminosas (previstos no novel art. 2º-A) de acordo com o lugar do crime, o domicílio ou a residência do réu, a natureza da infração, a distribuição, a conexão ou a



continência, a prevenção e a prerrogativa de função, respeitando o regramento já disposto na Constituição Federal e no Decreto-Lei nº 3.689, de 3 de outubro de 1941. Entendemos que o bem jurídico tutelado no caso de crimes praticados por facções que estão presentes em todos os Estados da Federação não pode ser entendido como de interesse exclusivo ou mesmo preponderante da União, mas pertencente a todos os entes federativos e à sociedade local. Assim, entendemos necessário e coerente manter tais casos submetidos às regras ordinárias de competência.

Nada obstante, preserva-se a possibilidade de investigação pelo Departamento de Polícia Federal quando presentes os requisitos da Lei n. 10.446, de 8 de maio de 2002.

Outrossim, o objetivo de realmente fortalecer o combate ao crime organizado, deixando claro a sua caracterização como terrorismo, também enseja a necessidade de alterar a Lei n. 11.343, de 23 de agosto de 2006 (Lei de drogas), para inserir um parágrafo único no art. 40, de modo a especificar que o crime de porte ou posse de arma de fogo seja considerado autônomo em relação ao tráfico ilícito de drogas, permitindo, assim, a incidência do concurso material (art. 69 do Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940), independentemente de o seu uso da arma estar diretamente ligado ao comércio ilícito de entorpecentes ou de o artefato ter sido utilizado para assegurar o sucesso da mercancia.

É que, diante da falta de previsão expressa para incidência do concurso material, a jurisprudência vem entendendo que: “se no momento da apreensão, a arma estiver sendo usada como parte do processo de intimidação difusa ou coletiva para viabilizar a prática do tráfico, correta a aplicação da majorante do art. 40, IV, da Lei de drogas, com a absorção do crime de porte ou posse ilegal de arma pelo delito de tráfico de drogas, em detrimento do concurso material” (STJ — AgRg no AREsp 2.014.637/ES, Min. Reynaldo Soares da Fonseca, Quinta Turma, DJe de 27/6/2022).

Nesse contexto, a alteração proposta para o art. 40 da Lei 11.343/2006, conferindo um tratamento seguro e uniforme para a situação, busca evitar que subjetivismos excessivos continuem a causar essa distorção.

A atualização das punições se revela como medida essencial para mostrar que a sociedade não aguenta mais viver refém das organizações criminosas e que os responsáveis devem arcar com as consequências de seus atos, de forma proporcional e eficaz. Esse ajuste não só é uma resposta à modernização do crime, mas também uma tentativa de restaurar a confiança da população no sistema judicial e na justiça como um todo.



Relativamente ao aspecto formal, as proposições não apresentam nenhum vício de constitucionalidade, porque respeitam o regime de repartição de competências legislativas e administrativas previstas na Constituição Federal, definido por JOSÉ AFONSO DA SILVA como “as diversas modalidades de poder de que se servem os órgãos ou entidades estatais para realizar suas funções” (Curso de Direito Constitucional Positivo, 16ª ed. São Paulo: Malheiros, 1999, p. 419).

A União detém competência: (i) privativa para legislar sobre os Direitos Penal e Processual Penal (art. 22, I, da CF); e (ii) concorrente para legislar sobre segurança pública (art. 144 da CF e ADI 3.921/SC, Min. EDSON FACHIN, Tribunal Pleno).

Outrossim, afigura-se adequada a elaboração de lei ordinária para tratar da matéria penal, à luz da Constituição Federal. E há bem jurídico autônomo e de elevada monta a ser tutelado, consoante já explicitado no mérito.

No que concerne à técnica e à redação legislativa, conclui-se que se observaram na feitura da proposição as imposições da Lei Complementar nº 95, de 1998. Ela tem, assim, boa técnica e boa redação legislativa, mantidas no substitutivo apresentado.

Ante o exposto, VOTO pela **APROVAÇÃO** do Projeto de Lei nº 1283, de 2025, **NA FORMA DO SUBSTITUTIVO APRESENTADO EM ANEXO**.

Sala da Comissão, em de de 2025.

Deputado Delegado RAMAGEM

Deputado Federal (PL-RJ)

SUBSTITUTIVO AO PROJETO DE LEI Nº 1283, de 2025



(Do Sr. Delegado Ramagem)

Altera a Lei nº 13.260, de 16 de março de 2016 para equiparar como ato terrorista as condutas praticadas por milícias, facções, organizações paramilitares, grupos criminosos ou esquadrões e para definir a competência para a investigação, o processamento e o julgamento de tais crimes, e dá outras providências.

Art. 1º O art. 2º da Lei nº 13.260, de 16 de março de 2016, passa a vigorar acrescido do seguinte § 3º:

“§3º A conduta prevista no inciso IV deste artigo terá a pena aumentada de um terço quando cometida por meio de recurso cibernético.

Art. 2º A Lei nº 13.260, de 16 de março de 2016, passa a vigorar acrescida do seguinte art. 2º-A:

“Art. 2º-A. Equiparam-se a atos de terrorismo, sendo-lhes aplicáveis as mesmas penas previstas no art. 2º e as demais disposições previstas no presente diploma legal, as condutas praticadas por milícias, facções, organizações paramilitares, grupos criminosos ou esquadrões, em nome ou em favor destes, tendentes a:

I - intimidar, coagir ou constranger, mediante posse, porte, armazenamento ou guarda de armas de fogo ou explosivos, com o fim de expor a perigo pessoa, patrimônio, a paz ou a incolumidade pública, ou de controlar, de qualquer modo, localidades urbanas ou áreas rurais, territórios ou comunidades, no todo ou em parte;

II – restringir, limitar, obstaculizar ou dificultar a livre circulação de pessoas, bens e serviços, ou ainda impedir ou causar qualquer tipo de embaraço à perseguição policial ou à atuação das forças de segurança pública;

III – estabelecer, mediante violência ou grave ameaça, qualquer tipo de controle do comércio de bens ou de serviços;

IV – impor, por qualquer meio, cobrança ou outra espécie de



vantagem em troca de segurança ou como condição para o exercício das liberdades individuais ou de atividade econômica.

§ 1º Aumenta-se a pena até 2/3 se o agente exercer comando ou liderança, individual ou coletiva, mesmo que não tenha praticado pessoalmente os atos materiais de execução.

§ 2º Para os fins deste artigo, estão abrangidos pelo conceito de milícia, facção, organização paramilitar, grupo criminoso ou esquadrão todas as formas associativas previstas nos arts. 288 e 288-A do Decreto-Lei n.º 2.848, de 7 de dezembro de 1940, art. 35 da Lei n.º 11.343, de 23 de agosto de 2006 e art. 1º, § 1º, da Lei n.º 12.850, de 2 de agosto de 2013.” (NR)

Art. 3º O art. 11 da Lei n.º 13.260, de 16 de março de 2016, passa a vigorar com a seguinte redação:

Art. 11. A apuração, o processamento e o julgamento dos crimes previstos nesta Lei observarão as seguintes regras:

I - os crimes previstos nesta Lei são praticados contra o interesse da União, cabendo à Polícia Federal a investigação criminal, em sede de inquérito policial, e à Justiça Federal o seu processamento e julgamento, nos termos do inciso IV do art. 109 da Constituição Federal; e

II - nos crimes previstos no art. 2º-A, a investigação criminal caberá às Polícias Cíveis e a competência para processamento e julgamento será definida de acordo com o lugar do delito, o domicílio ou a residência do réu, a natureza da infração, a distribuição, a conexão ou a continência, a prevenção e a prerrogativa de função, conforme o disposto na Constituição Federal e no Decreto-Lei n.º 3.689, de 3 de outubro de 1941.

Parágrafo único. Na forma do inciso I do §1º do art. 144 da Constituição, quando houver repercussão interestadual ou internacional que exija repressão uniforme, poderá a Polícia Federal, sem prejuízo da responsabilidade dos órgãos de segurança pública arrolados no art. 144 da Constituição Federal, proceder à investigação das infrações penais previstas no art. 2º-A desta Lei.” (NR)

Art. 4º A Lei n. 11.343, de 23 de agosto de 2006 (Lei de Drogas) passa a vigorar com a seguinte redação:

Art. 40.....
.....

IV – o crime tiver sido praticado com violência, grave ameaça ou qualquer processo de intimidação difusa ou coletiva;
.....



Parágrafo único. Aplica-se a pena do concurso material (art. 69 do Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940) se o crime tiver sido praticado com o emprego de arma de fogo, independentemente de o seu uso estar diretamente ligado ao comércio ilícito de entorpecentes ou de o artefato ter sido utilizado para assegurar o sucesso da mercancia.” (NR)

Art. 5º A Lei n. 10.826, de de 2003, passa a vigorar acrescida do seguinte art. 21-A:

“Art. 21-A. Nos crimes previstos nos artigos 12, 14 e 16, a pena é aumentada de 2/3 se o crime for praticado em concurso com crime da Lei n. 11.343, de 23 de agosto de 2006 (Lei de Drogas).”

Art. 6º Esta lei entra em vigor na data da sua publicação.

