



CÂMARA DOS DEPUTADOS

PROJETO DE LEI N.º 5.748-A, DE 2025 **(Do Sr. Helio Lopes)**

Altera o art. 359-J do Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 (Código Penal), para incluir o domínio territorial de fato e a instituição de regras próprias por organizações criminosas, milícias ou grupos terroristas como forma de violação da soberania e da integridade territorial do Estado brasileiro; tendo parecer da Comissão de Segurança Pública e Combate ao Crime Organizado, pela aprovação (relator: DEP. SANDERSON).

DESPACHO:

ÀS COMISSÕES DE:
SEGURANÇA PÚBLICA E COMBATE AO CRIME ORGANIZADO E
CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA (MÉRITO E ART. 54,
RICD)

APRECIÇÃO:

Proposição Sujeita à Apreciação do Plenário

SUMÁRIO

I - Projeto inicial

II - Na Comissão de Segurança Pública e Combate ao Crime Organizado:

- Parecer do relator
- Parecer da Comissão

PROJETO DE LEI Nº _____, DE 2025
(Do Senhor Helio Lopes)

Altera o art. 359-J do Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 (Código Penal), para incluir o domínio territorial de fato e a instituição de regras próprias por organizações criminosas, milícias ou grupos terroristas como forma de violação da soberania e da integridade territorial do Estado brasileiro.

O CONGRESSO NACIONAL decreta:

Art. 1º O art. 359-J do Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 (Código Penal), passa a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 359-J. Praticar violência ou grave ameaça com a finalidade de desmembrar parte do território nacional para constituir país independente, ou de estabelecer, em qualquer extensão territorial, domínio de fato com instituição de leis, normas, costumes ou regras próprias, em afronta às vigentes no Estado brasileiro, de modo a criar ou manter autoridade paralela, ainda que restrita a bairro, comunidade ou região.

Pena – reclusão, de 4 (quatro) a 12 (doze) anos, além da pena correspondente à violência.

§ 1º A pena é aumentada de um terço se o crime for cometido mediante grave ameaça, violência, uso de armas, barricadas, bloqueios, valas, muros, entulhos, veículos ou quaisquer outros obstáculos destinados a impedir ou restringir a atuação de agentes públicos ou a presença do Estado, inclusive para quem financiar, ordenar ou auxiliar a instalação ou manutenção dessas estruturas com essa finalidade.

§ 2º A pena será aumentada de metade até o dobro se:



- I – o domínio territorial for estabelecido ou mantido com emprego de armamento de uso restrito, explosivos ou artefatos bélicos;
- II – resultar em lesão corporal ou morte de agente público ou de morador local;
- ou
- III – houver reconstrução ou reinstalação de barricadas ou fortificações após operação de desobstrução oficial.”

Art. 2º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

JUSTIFICAÇÃO

A ocupação, bloqueio e controle físico de vias urbanas e rurais por meio de barricadas, construídas ou mantidas por organizações criminosas, configuram uma grave afronta à soberania do Estado brasileiro e à integridade dos territórios nacionais em que se instalam formas de poder paralelo.

No contexto do Rio de Janeiro, é recorrente a atuação de facções criminosas que erguem obstáculos como muros de entulho, veículos queimados, valas ou barreiras improvisadas. Esses dispositivos compõem a dinâmica da “territorialização do crime”, especialmente em favelas e comunidades sob domínio de redes de tráfico.

Conforme reportagem da Agência Pública¹, durante a megaoperação realizada em outubro de 2025 nos complexos da Penha e do Alemão, pelo menos 71 veículos foram utilizados como barricadas, segundo informações de empresas de transporte da capital. O texto ressalta que a ação ocorreu seis meses após a decisão do Supremo Tribunal Federal (STF) que reconheceu não mais haver “estado inconstitucional” na segurança pública fluminense e determinou um plano para “recuperar territórios” antes dominados pelo crime organizado.

Essas barreiras funcionam como instrumentos de resistência à presença estatal e mecanismos de proteção logística de organizações criminosas, dificultando o acesso das forças de segurança, controlando o fluxo de pessoas, armas e drogas e instituindo zonas de exclusão da autoridade pública.

¹ **AGÊNCIA PÚBLICA. RJ tem operação mais letal de sua história seis meses após reviravolta na ADPF das Favelas.** Catarina Duarte; Paulo Batistella; Ponte Jornalismo. 29 out. 2025. Disponível em: <https://apublica.org/2025/10/rj-tem-operacao-mais-letal-de-sua-historia-seis-meses-apos-reviravolta-na-adpf-das-favelas/>. Acesso em: 5 nov. 2025.



Segundo pesquisa da AtlasIntel, divulgada pela CNN Brasil², 87,6% dos moradores de favelas do Rio de Janeiro aprovaram a megaoperação que resultou em 121 mortos — indicativo do nível de insegurança e da demanda social por intervenção estatal.

A gravidade do quadro é reforçada por análise publicada na Gazeta do Povo³, segundo a qual, “por meio da ADPF 635, o STF impôs uma série de restrições ao ingresso das forças policiais nas comunidades do Rio de Janeiro entre junho de 2020 e abril deste ano, reeditando, na prática, a política de Brizola”, o que teria favorecido a expansão territorial de facções e dificultado a reconquista de áreas pelo Estado.

Diante desse cenário, impõe-se a necessidade de tipificar de modo expreso o domínio territorial ilícito exercido por grupos armados que instituem regras próprias e substituem a autoridade estatal. A nova redação do art. 359-J passa a abranger tanto o desmembramento político do território nacional quanto o desmembramento de fato, verificado quando organizações criminosas ou terroristas assumem o controle de determinadas áreas, criando “micro-Estados” que negam a vigência das leis nacionais.

O novo § 1º estabelece aumento de um terço da pena para casos em que o crime for cometido mediante grave ameaça, violência, uso de armas ou bloqueios físicos, abrangendo também quem financiar, ordenar ou auxiliar a instalação dessas estruturas com o propósito de restringir a ação estatal. Já o § 2º prevê majoração de metade até o dobro nas hipóteses mais graves, como o uso de armamento restrito, o resultado letal ou a reconstrução de barricadas após ações de desobstrução.

Ao criminalizar essas práticas, a proposição reafirma o monopólio legítimo da força, protege a população residente em áreas vulneráveis e fortalece o Estado Democrático de Direito, impedindo que grupos armados consolidem poderes paralelos sobre parcelas do território nacional.

² CNN BRASIL. Pesquisa: 8 em cada 10 moradores de favelas no Rio aprovam megaoperação. 31 out. 2025. Disponível em: <https://www.cnnbrasil.com.br/nacional/sudeste/rj/pesquisa-8-em-cada-10-moradores-de-favelas-no-rio-aprovam-megaoperacao/>. Acesso em: 5 nov. 2025.

³ GAZETA DO POVO. Rio de Janeiro: como o STF contribuiu para o caos na segurança pública do Estado. Gabriel Sestrem. 29 out. 2025. Disponível em: <https://www.gazetadopovo.com.br/vida-e-cidadania/rio-de-janeiro-como-stf-contribuiu-para-caos-seguranca-publica-estado/>. Acesso em: 5 nov. 2025.



Diante do exposto, conto com o apoio dos nobres Pares para a aprovação desta importante iniciativa em defesa da soberania nacional e da autoridade do Estado brasileiro.

Sala das Sessões, em 07 de novembro de 2025.

Deputado **HELIO LOPES**
PL - RJ



**CÂMARA DOS DEPUTADOS**

CENTRO DE DOCUMENTAÇÃO E INFORMAÇÃO – CEDI
Coordenação de Organização da Informação Legislativa – CELEG

DECRETO-LEI N° 2.848, DE 7 DE DEZEMBRO DE 1940	https://normas.leg.br/?urn=urn:lex:br:federal:decreto.lei:194012-07;2848
---	---

COMISSÃO DE SEGURANÇA PÚBLICA E COMBATE AO CRIME ORGANIZADO

PROJETO DE LEI Nº 5.748, DE 2025

Altera o art. 359-J do Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 (Código Penal), para incluir o domínio territorial de fato e a instituição de regras próprias por organizações criminosas, milícias ou grupos terroristas como forma de violação da soberania e da integridade territorial do Estado brasileiro.

Autor: Deputado HELIO LOPES (PL/RJ)

Relator: Deputado SANDERSON (PL/RS)

I. RELATÓRIO

Submete-se à apreciação desta Comissão de Segurança Pública e Combate ao Crime Organizado o Projeto de Lei nº 5.748, de 2025, de autoria do nobre Deputado Helio Lopes, que altera o art. 359-J do Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 (Código Penal), com o objetivo de ampliar a tutela penal da soberania nacional e da integridade territorial do Estado brasileiro.

A proposta legislativa visa tipificar, de forma expressa, a conduta de estabelecer domínio territorial de fato em qualquer extensão do território nacional, mediante violência ou grave ameaça, com a imposição de normas próprias por organizações criminosas, milícias ou grupos terroristas, em afronta às leis vigentes no Estado brasileiro, configurando a criação ou manutenção de autoridade paralela.



Além disso, o projeto introduz causas de aumento de pena, contemplando: i) o emprego de violência, grave ameaça ou uso de armas; ii) a construção ou utilização de barricadas, bloqueios e outros obstáculos para impedir ou restringir a atuação do poder público; iii) a responsabilização de financiadores, organizadores ou colaboradores dessas práticas; iv) hipóteses qualificadas envolvendo o uso de armamento de uso restrito, explosivos, resultado de lesão corporal ou morte, bem como a reiteração da conduta após ações estatais de desobstrução.

A proposição foi distribuída às Comissões de Segurança Pública e Combate ao Crime Organizado (mérito) e Constituição e Justiça e de Cidadania (mérito e art. 54, RICD), estando sujeita à apreciação do plenário em regime de tramitação ordinário (art. 151, III, RICD).

Em 03/03/2026 a proposição foi recebida pela CSPCCO, tendo me sido designada a relatoria em 13/03/2026.

É o relatório.

II. VOTO DO RELATOR

Vem ao exame desta Comissão de Segurança Pública e Combate ao Crime Organizado o Projeto de Lei nº 5.748, de 2025, de autoria do nobre Deputado Helio Lopes, que altera o art. 359-J do Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 (Código Penal), com o objetivo de ampliar a tutela penal da soberania nacional e da integridade territorial do Estado brasileiro.

A proposição em exame revela-se extremamente relevante e oportuna diante do cenário atual da segurança pública brasileira, no qual se observa, de forma cada vez mais evidente, a consolidação de territórios sob domínio de organizações criminosas, milícias e grupos armados que exercem, na prática, funções típicas de Estado. Em diversas localidades, especialmente em



grandes centros urbanos, tais grupos impõem regras próprias de convivência, controlam a circulação de pessoas e bens, exploram atividades econômicas ilícitas e, não raramente, impedem ou restringem a atuação de agentes públicos, criando verdadeiras zonas de exclusão da autoridade estatal.

Esse fenômeno, amplamente reconhecido na literatura especializada como “territorialização do crime”, caracteriza uma forma de fragmentação fática do território nacional, na qual, embora não haja declaração formal de independência, verifica-se a substituição concreta da ordem jurídica estatal por uma ordem paralela, sustentada pelo uso da força e pela coerção. Trata-se de situação que compromete diretamente a soberania do Estado, a integridade territorial e o próprio Estado Democrático de Direito, além de violar de maneira sistemática os direitos fundamentais das populações residentes nessas áreas, que passam a viver sob o jugo de estruturas criminosas.

O ordenamento jurídico vigente, em especial o art. 359-J do Código Penal, contempla, de forma adequada, hipóteses de desmembramento formal do território nacional com finalidade separatista. Todavia, mostra-se insuficiente para alcançar as formas contemporâneas de dominação territorial ilícita, nas quais não há pretensão de criação de um novo Estado, mas sim a consolidação de espaços nos quais a autoridade estatal é, na prática, substituída por organizações criminosas. Nesse sentido, o projeto em análise corrige relevante lacuna normativa ao reconhecer e tipificar o chamado “desmembramento de fato”, ampliando a proteção penal da soberania nacional para abarcar situações concretas de usurpação territorial.

Sob o ponto de vista constitucional, a proposição encontra sólido amparo nos fundamentos da República Federativa do Brasil, notadamente a soberania e o Estado Democrático de Direito, previstos no art. 1º da Constituição Federal. Ademais, alinha-se ao disposto no art. 144, que atribui ao Estado o dever de assegurar a ordem pública e a incolumidade das pessoas e do



patrimônio. A existência de territórios sob controle de organizações criminosas representa afronta direta a esses preceitos, justificando a atuação do legislador no sentido de reforçar os instrumentos de repressão penal.

No que se refere aos princípios do Direito Penal, a proposta observa os postulados da legalidade, da taxatividade e da proporcionalidade. A descrição típica é clara ao delimitar a conduta punível, exigindo a presença de violência ou grave ameaça, bem como a finalidade específica de estabelecer domínio territorial com imposição de regras próprias. As penas previstas mostram-se proporcionais à gravidade das condutas, sobretudo considerando que se trata de práticas que atentam contra bens jurídicos de elevada relevância, como a soberania estatal e a ordem pública.

As causas de aumento de pena previstas no projeto revelam-se adequadas e coerentes com a gravidade das situações enfrentadas. A previsão de agravamento nos casos de uso de armas, instalação de barricadas e obstáculos, bem como a responsabilização de financiadores e colaboradores, demonstra sensibilidade à complexidade organizacional dessas práticas criminosas. De igual modo, a majoração mais severa nas hipóteses envolvendo armamento de uso restrito, explosivos, resultado lesivo ou morte, e reiteração da conduta após intervenção estatal, reflete corretamente o maior grau de reprovabilidade dessas situações.

Importante destacar que a inclusão expressa de elementos como barricadas, bloqueios e outros obstáculos físicos na descrição normativa representa avanço significativo, na medida em que tais práticas constituem instrumentos recorrentes de consolidação do domínio territorial por organizações criminosas, dificultando a atuação das forças de segurança e reforçando o controle sobre as comunidades afetadas.

Sob a ótica da política criminal, a proposição contribui para o fortalecimento do monopólio estatal do uso legítimo da força, elemento



essencial à manutenção da ordem jurídica e da paz social. Ao tipificar de forma mais abrangente o domínio territorial ilícito, o projeto amplia a capacidade de resposta do Estado frente ao crime organizado, permitindo não apenas a repressão das condutas, mas também a desarticulação das estruturas que as sustentam, inclusive no que se refere ao financiamento e à organização dessas atividades.

Além disso, a medida possui relevante dimensão de proteção social, na medida em que busca resguardar os direitos fundamentais das populações residentes em áreas vulneráveis, frequentemente submetidas a regimes de coerção e violência impostos por grupos armados. Ao reafirmar a presença e a autoridade do Estado nesses territórios, o projeto contribui para a restauração da cidadania e da dignidade dessas comunidades.

Diante de todo o exposto, verifica-se que a proposição é juridicamente adequada, constitucionalmente legítima e socialmente necessária, representando importante avanço no enfrentamento ao crime organizado e na proteção da soberania nacional.

Ante o exposto, no âmbito da Comissão de Segurança Pública e Combate ao Crime Organizado, voto pela **APROVAÇÃO do Projeto de Lei nº 5.748, de 2025.**

Sala da Comissão, em de de 2026.

Deputado SANDERSON
Relator





Câmara dos Deputados

COMISSÃO DE SEGURANÇA PÚBLICA E COMBATE AO CRIME ORGANIZADO

PROJETO DE LEI Nº 5.748, DE 2025

III - PARECER DA COMISSÃO

A Comissão de Segurança Pública e Combate ao Crime Organizado, em reunião extraordinária realizada hoje, mediante votação ocorrida por processo simbólico, opinou pela aprovação do Projeto de Lei nº 5.748/2025, nos termos do Parecer do Relator, Deputado Sanderson.

Registraram presença à reunião os seguintes membros:

Coronel Meira - Presidente, Sargento Portugal e Capitão Alden - Vice-Presidentes, Antônia Lúcia, Coronel Ulysses, Delegado Caveira, Delegado da Cunha, Delegado Fabio Costa, Delegado Paulo Bilynskyj, Flávio Nogueira, Gustavo Gayer, Messias Donato, Nicoletti, Sanderson, Sargento Fahur, Sargento Gonçalves, Albuquerque, André Fernandes, Cabo Gilberto Silva, Capitão Alberto Neto, Coronel Assis, Da Vitoria, Delegado Matheus Laiola, Delegado Palumbo, Evair Vieira de Melo, General Girão, General Pazuello, Heloísa Helena, Junio Amaral, Lincoln Portela, Marcos Pollon, Osmar Terra, Pastor Eurico, Rodolfo Nogueira, Rodrigo da Zaeli e Zucco.

Sala da Comissão, em 12 de maio de 2026.

Deputado CORONEL MEIRA
Presidente



FIM DO DOCUMENTO