



**GABINETE DEPUTADO NIKOLAS FERREIRA  
CÂMARA DOS DEPUTADOS**

**COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA  
PARECER AO PROJETO DE LEI Nº 2.428 de 2025**

Altera a Lei nº 13.260, de 16 de março de 2016, para incluir como ato de terrorismo as ações de organizações criminosas armadas que, mediante violência ou grave ameaça, pratiquem atos de domínio territorial, intimidação da população ou desestabilização da ordem pública.

**Autor:** Deputado Capitão Alden

**Relator:** Deputado Nikolas Ferreira

## **I - RELATÓRIO**

O Projeto Lei nº 2.428, de 2025, de autoria do Deputado Capitão Alden, propõe a alteração da Lei nº 13.260, de 16 de março de 2016, para incluir o domínio territorial por parte de organizações criminosas como ato de terrorismo.

A matéria foi despachada à Comissão de Segurança Pública e Combate ao Crime Organizado — CSPCCO, e a esta Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania — CCJC, para análise de mérito e emissão de parecer quanto à constitucionalidade e juridicidade.

Na CSPCCO, foi aprovado o parecer do Deputado Delegado Paulo Bilynskyj pela aprovação da matéria com substitutivo.

Após tal apresentação, foram protocolados os Projetos de Lei nº 5.556, de 2025, do Deputado Delegado Bruno Lima, e 5.864 de 2025, do Deputado André Fernandes, projetos que guardam estreita semelhança com o principal, diferindo apenas em questões terminológicas e alguns acréscimos materiais.





**GABINETE DEPUTADO NIKOLAS FERREIRA  
CÂMARA DOS DEPUTADOS**

Não foram apresentadas emendas.

A proposta tramita pelo regime ordinário, nos termos do art. 151, III do Regimento interno e está sujeita à apreciação do plenário, consoante.

É o relatório.

## **II - VOTO DO RELATOR**

Nos termos do art. 32, IV, “a” e “e” do Regimento Interno da Câmara dos Deputados, compete a esta Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania que se manifeste quanto à constitucionalidade, juridicidade e técnica legislativa, bem como quanto ao mérito da matéria, tendo em vista tratar-se de Direito Penal.

Tanto o projeto original quanto os dois apensados são praticamente idênticos; o Substitutivo da CSPCCO, por sua vez, apresenta escopo ligeiramente ampliado e arquitetura levemente distinta em relação às três proposições. Ainda assim, materialmente, o fim pretendido é o mesmo e a abordagem perseguida suficientemente semelhante para que a análise seja feita em conjunto, com algumas observações pontuais.

Em termos de constitucionalidade formal, as proposições são adequadas. A Constituição Federal estabelece, em seu art. 5º, XLIII, tratamento especialmente severo à prática do terrorismo, considerando-o crime inafiançável e insuscetível de graça ou anistia. Também atribui ao Estado, no art. 144, o dever de preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio. Vale ressaltar que a matéria insere-se no âmbito da competência legislativa privativa da União para legislar sobre Direito Penal, nos termos do art. 22, I. Tendo em vista que a matéria não é gravada por qualquer cláusula de reserva de iniciativa, a propositura por deputado federal é apta, por força da regra geral disposta no art. 61 de nossa Lei Maior..

Em relação à constitucionalidade material, percebe-se claramente que não há qualquer violação a direitos e garantias fundamentais. Pelo contrário, o que se





**GABINETE DEPUTADO NIKOLAS FERREIRA  
CÂMARA DOS DEPUTADOS**

observa é que as proposições promovem o aperfeiçoamento da proteção de direitos fundamentais de brasileiros que vivem sob o jugo de facções, milícias e demais organizações criminosas armadas. Aqui se está a falar de especial proteção dos direitos à vida, à liberdade, à propriedade, à segurança e à livre circulação, bens jurídicos de mais elevada estatura. Resta claro pela análise das proposições que essa proteção adicional se apresenta sem que qualquer outro direito seja violado. Tampouco percebe-se ofensa a outro preceito constitucional de fundo material, razão pela qual as iniciativas são constitucionais.

Quanto à juridicidade, as propostas também se mostram compatíveis com o ordenamento jurídico, sendo dotadas dos atributos de generalidade e abstração, inovando no ordenamento e respeitando os princípios gerais de direito. A coerência sistêmica das iniciativas é percebida quando se considera que a Lei nº 13.260, de 2016, é o principal diploma legal que disciplina o terrorismo. A inclusão de condutas praticadas por organizações criminosas armadas, quando caracterizadas por domínio territorial, intimidação coletiva, coerção social e ataque à autoridade estatal, é coerente com a lógica protetiva da legislação antiterrorismo. Nesse sentido, a entrada em vigor das proposições fortalece a proteção penal, mantendo o ordenamento jurídico coeso.

Por fim, as propostas apresentam boa técnica legislativa, tendo sido formatadas seguindo os preceitos da Lei Complementar nº 95, de 26 de fevereiro de 1998. As disposições apresentam clareza, precisão e ordem lógica, e as pequenas imprecisões observadas serão tratadas oportunamente neste parecer.

No mérito, a iniciativa é necessária, urgente e correta. Facções criminosas, milícias e organizações criminosas armadas representam hoje um dos mais graves desafios à segurança pública no Brasil. Esses grupos não apenas exploram atividades ilícitas tradicionais, como tráfico de drogas, tráfico de armas, extorsão e homicídios. Eles frequentemente atuam como uma espécie de Estado paralelo, radical e inaceitavelmente opressor. Obrigam particulares a adquirir determinados produtos e serviços, extorquem a população sob a justificativa de cobrar por “proteção”, restringem liberdades individuais, como a locomoção e a expressão, controlam atividades econômicas, expulsam moradores, impõem regras próprias e





**GABINETE DEPUTADO NIKOLAS FERREIRA  
CÂMARA DOS DEPUTADOS**

exercem uma forma sinistra e arbitrária de “justiça”, na qual penas cruéis e até capitais são aplicadas à margem de qualquer legalidade. Esse quadro é o arquétipo do que se entende como “terror” e por isso o enquadramento é mais do que justificado. A equiparação de determinadas condutas de organizações criminosas armadas a atos de terrorismo ao contrário de banalizar esse conceito está reconhecendo juridicamente a realidade já vivida por milhões de brasileiros: a de que o domínio armado de territórios, a intimidação coletiva e o controle coercitivo da vida social produzem exatamente o efeito que a legislação antiterrorismo busca reprimir, qual seja, o terror social. Se qualquer espécie de agente usurpa a soberania nacional, inclusive do ponto de vista territorial, para oprimir nossos concidadãos gerando terror, é dever do Estado brasileiro enfrentá-lo com todos os instrumentos que o Direito oferece e com a maior gravidade possível. Por esse prisma também percebe-se que a iniciativa resta mais do que justificada.

Os projetos original e apensados enfrentam precisamente esse problema. Todos partem dessa constatação de que organizações criminosas armadas que atuam nesse sentido de dominação de territórios, intimidação das populações, violação de infraestrutura e prática de crimes violentos não podem ser tratadas como criminalidade ordinária. A resposta proposta é adequada: equiparar tais condutas a atos de terrorismo, para que o Estado disponha de instrumentos proporcionais à gravidade da ameaça enfrentada.

O Substitutivo aprovado pela CSPCCO avança sobre essa base. Além de preservar o núcleo das proposições, amplia a proteção penal ao alcançar o controle coercitivo do comércio de bens e serviços, a cobrança de vantagens em troca de segurança ou como condição para o exercício de liberdades individuais ou de atividade econômica, e a atuação de lideranças das organizações criminosas. Seu mérito é evidente, pois se sabe que esse tipo de grupo criminoso hoje atua muito no mercado lícito.

Apesar do absoluto mérito do Substitutivo, há pontos que recomendam aperfeiçoamento, razão pela qual apresenta-se uma subemenda substitutiva ao Substitutivo da CSPCCO. O texto preserva os avanços do substitutivo da CSPCCO, especialmente o enquadramento do domínio territorial, do controle coercitivo de





**GABINETE DEPUTADO NIKOLAS FERREIRA  
CÂMARA DOS DEPUTADOS**

atividades econômicas, da cobrança de vantagens em troca de segurança e da responsabilização agravada de lideranças. Mas avança ao incorporar conteúdos relevantes dos projetos principal e apensados que não estavam integralmente contemplados no substitutivo. Amplia-se a proteção penal para alcançar, com maior precisão, a coação de agentes públicos, a restrição à circulação de pessoas, bens e serviços, a expulsão forçada de moradores, a violência sexual como instrumento de controle social, o uso de drones, recursos cibernéticos e outros meios tecnológicos, o embaraço à atuação das forças de segurança e ataques a uma lista mais completa de infraestruturas críticas e serviços essenciais. Assim, aproveita-se o mérito de todas as proposições, maximiza-se a proteção da sociedade e organiza-se a matéria em tipo penal mais claro e operacional.

**II.I - CONCLUSÃO DE VOTO**

Ante o exposto, **votamos pela constitucionalidade, juridicidade e boa técnica legislativa do Projeto de Lei nº 2.428, de 2025, dos Projetos de Lei nº 5.556, de 2025, e nº 5.864, de 2025, apensados, e do Substitutivo da Comissão de Segurança Pública e Combate ao Crime Organizado, e, no mérito, pela aprovação do Projeto de Lei nº 2.428, de 2025, dos Projetos de Lei nº 5.556, de 2025, e nº 5.864, de 2025, apensados, e do Substitutivo da Comissão de Segurança Pública e Combate ao Crime Organizado, na forma da Subemenda Substitutiva anexa.**

Sala da Comissão, em 23 de junho de 2026.

Deputado Nikolas Ferreira

Relator





**GABINETE DEPUTADO NIKOLAS FERREIRA  
CÂMARA DOS DEPUTADOS**

**SUBEMENDA SUBSTITUTIVA AO SUBSTITUTIVO DA CSPCCO AO PROJETO  
DE LEI Nº 2.428, DE 2025**

(Apensados: PLs nºs 428, de 2025 e 5.556, de 2025 )

Altera a Lei nº 13.260, de 16 de março de 2016, para incluir como atos de terrorismo condutas praticadas por organizações criminosas armadas, facções, milícias privadas, organizações paramilitares, grupos criminosos ou esquadrões, quando voltadas ao domínio territorial, à intimidação coletiva, à desestabilização da ordem pública, ao controle social ou econômico de populações ou ao ataque a infraestruturas críticas e serviços essenciais.

O Congresso Nacional decreta:

Art. 1º Esta Lei altera a Lei nº 13.260, de 16 de março de 2016, para incluir como atos de terrorismo condutas praticadas por organizações criminosas armadas, facções, milícias privadas, organizações paramilitares, grupos criminosos ou esquadrões, quando voltadas ao domínio territorial, à intimidação coletiva, à desestabilização da ordem pública, ao controle social ou econômico de populações ou ao ataque a infraestruturas críticas e serviços essenciais.

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 penas e demais disposições previstas nesta Lei, as condutas praticadas por organização criminosa armada, facção, milícia privada, organização paramilitar, grupo criminoso ou esquadrão, em nome, em favor ou no interesse desses grupos, que, mediante violência, grave ameaça, intimidação sistemática ou emprego de armas, explosivos, recursos cibernéticos, aeronaves remotamente pilotadas, veículos aéreos não tripulados ou quaisquer outros dispositivos tecnológicos, sejam voltadas a:

I - impor, consolidar, expandir ou disputar domínio territorial, urbano ou rural, total ou parcial;

II - intimidar, coagir, constranger ou subordinar população, comunidade, grupo determinado de pessoas ou agentes públicos;





**GABINETE DEPUTADO NIKOLAS FERREIRA  
CÂMARA DOS DEPUTADOS**

III - influenciar, impedir, dificultar ou retaliar decisão, política pública, operação, investigação ou atuação de órgão ou agente do poder público;

IV - desestabilizar instituições governamentais, forças de segurança pública, sistema de justiça ou serviços públicos essenciais, para assegurar impunidade, impedir seu funcionamento regular ou restringir a presença do Estado em determinada localidade;

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

VI - 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;

VII - restringir, limitar, obstaculizar ou dificultar, ainda que temporariamente, a livre circulação de pessoas, bens ou serviços, públicos ou privados;

VIII - promover, determinar, executar ou impor a expulsão forçada de moradores, a ocupação de imóveis, o impedimento de retorno de habitantes ou qualquer forma de deslocamento compulsório de pessoas, com o objetivo de controle territorial, social ou econômico;

IX - praticar sequestro, cárcere privado, homicídio, lesão corporal grave, extorsão, tráfico de armas, tráfico de drogas, exploração sexual, violência sexual ou outro crime violento com a finalidade de exercer controle social, territorial, econômico ou político sobre determinada localidade, população ou comunidade;

X - causar pânico, medo generalizado, caos, subordinação coletiva ou intimidação difusa, mediante ameaça ou prática de violência extrema;

XI - impedir ou causar embaraço à atuação das forças de segurança pública, à persecução penal, ao cumprimento de mandado judicial, à investigação criminal ou à execução de operação policial;

XII - apoderar-se, sabotar, inutilizar, danificar, obstruir, impedir ou interromper, total ou parcialmente, ainda que de modo temporário, o funcionamento de infraestrutura crítica, serviço essencial ou serviço de utilidade pública, mesmo que exercido por entidade privada, compreendendo:

a) meios de comunicação, telecomunicações e infraestrutura de internet;

b) centros de processamento de dados e sistemas de tecnologia da informação;

c) portos, aeroportos, rodovias, ferrovias, estações ferroviárias ou rodoviárias e demais instalações de transporte;

d) hospitais, casas de saúde, unidades de saúde e serviços de emergência;





**GABINETE DEPUTADO NIKOLAS FERREIRA  
CÂMARA DOS DEPUTADOS**

- e) escolas, instituições de ensino e equipamentos públicos educacionais;
- f) estádios esportivos, arenas e locais de grande concentração de pessoas;
- g) instalações públicas ou locais onde funcionem serviços públicos essenciais;
- h) instalações de geração, transmissão ou distribuição de energia;
- i) instalações militares, policiais, prisionais ou de segurança pública;
- j) instalações de exploração, refino, processamento, armazenamento ou transporte de petróleo, gás, combustíveis ou outros insumos estratégicos;
- k) instituições bancárias, financeiras, meios de pagamento e suas redes de atendimento;
- l) sistemas de abastecimento de água, saneamento, coleta de resíduos e demais serviços essenciais à saúde pública.

§ 1º Para os fins deste artigo, considera-se organização criminosa armada, facção, milícia privada, organização paramilitar, grupo criminoso ou esquadrão toda forma associativa prevista nos arts. 288 e 288-A do Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940, no art. 35 da Lei nº 11.343, de 23 de agosto de 2006, ou no art. 1º, § 1º, da Lei nº 12.850, de 2 de agosto de 2013, quando houver emprego, posse, porte, guarda, armazenamento, fornecimento ou disponibilidade de arma de fogo, explosivo ou outro instrumento de elevado potencial ofensivo.

§ 2º A pena é aumentada de um terço até dois terços se o agente exercer comando, liderança, direção, coordenação, gerência, financiamento ou função de organização logística, ainda que não pratique pessoalmente os atos materiais de execução.

§ 3º A pena é aumentada de metade até dois terços se as condutas previstas neste artigo forem praticadas:

I - contra criança, adolescente, idoso, pessoa com deficiência, mulher gestante ou pessoa em situação de especial vulnerabilidade;

II - com violência sexual, sequestro, cárcere privado, tortura ou ameaça de morte como instrumento de controle social, intimidação ou subordinação;

III - com emprego de aeronaves remotamente pilotadas, veículos aéreos não tripulados, drones, recursos cibernéticos, explosivos, armas de uso restrito ou artefatos incendiários; ou

IV - contra escola, hospital, unidade de saúde, serviço de emergência, infraestrutura de energia, telecomunicação, transporte, abastecimento de água, sistema financeiro ou instalação de segurança pública.

§ 4º Aquele que, com o fim de obter vantagem, intimidar terceiros, controlar atividade econômica ou restringir liberdade individual, alegar





**GABINETE DEPUTADO NIKOLAS FERREIRA  
CÂMARA DOS DEPUTADOS**

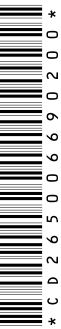
falsamente pertencer a organização criminosa armada, facção, milícia privada, organização paramilitar, grupo criminoso ou esquadrão será punido com reclusão de dois a seis anos e multa, sem prejuízo das penas correspondentes a outros crimes praticados.”

Art. 3º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Sala da Comissão, em 23 de junho de 2026.

Apresentação: 23/06/2026 16:16:43.200 - CCJC  
PRL 1 CCJC => PL 2428/2025

**PRL n.1**



\* CD 265006690200 \*