

PARECER Nº , DE 2013

Da COMISSÃO DE
CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E CIDADANIA,
sobre o Substitutivo da Câmara dos Deputados
ao Projeto de Lei do Senado nº 150, de 2006,
de autoria da Senadora Serys Slhessarenko,
que *dispõe sobre a repressão ao crime
organizado e dá outras providências*.

RELATOR: Senador EDUARDO BRAGA

I – RELATÓRIO

Vem a esta Comissão o Substitutivo da Câmara dos Deputados ao Projeto de Lei do Senado (SCD) nº 150, de 2006, que dispõe sobre o crime organizado.

Em março de 2007, esta Comissão aprovou o Projeto de Lei do Senado (PLS) nº 150, de 2006, de autoria da então Senadora Serys Slhessarenko, e na oportunidade relatado pelo então Senador Aloísio Mercadante. Foram apresentados recursos para o PLS ir à votação em Plenário, onde recebeu emendas. Novo relatório foi aprovado por esta Comissão em novembro de 2007, com a aprovação de algumas dessas emendas de Plenário. A matéria foi novamente apreciada por esta Comissão em 2009, em razão de requerimento para o seu reexame de autoria do Senador Romeu Tuma.

Várias autoridades e especialistas no tema foram ouvidos em audiências públicas, e esta Comissão aprovou o novo relatório do Senador Mercadante em novembro de 2009, com substitutivo. O substitutivo foi finalmente aprovado em Plenário em dezembro de 2009 e encaminhado à Câmara dos Deputados para revisão.

Oportuno citar que a matéria ganhou o **apoio da Enccla – Estratégia Nacional de Combate à Corrupção e à Lavagem de Dinheiro** -, fórum que reúne os órgãos mais importantes incumbidos da persecução penal e que anualmente traça metas conjuntas para o combate à criminalidade organizada.

Em dezembro de 2012, a matéria retornou a esta Casa, na forma de Substitutivo apresentado pela Câmara dos Deputados - SCD.

O SDC ora sob exame **define organização criminosa**, que se caracteriza pela associação de quatro ou mais pessoas para a prática de infrações penais, cuja pena máxima seja superior a quatro anos, estabelecendo para a participação, promoção ou financiamento da organização pena de reclusão, de três a oito anos, e multa, sem prejuízo das penas correspondentes às demais infrações penais praticadas.

Ainda, o Substitutivo estabelece como **meios de obtenção de prova na investigação** desse crime a colaboração premiada, a captação ambiental de sinais eletromagnéticos, ópticos ou acústicos, a ação controlada, o acesso a dados cadastrais, a interceptação telefônica, a quebra dos sigilos bancário e fiscal, a infiltração de policiais e a cooperação entre os órgãos de investigação, federais, estaduais, municipais e distritais.

O SDC altera, por fim, o Código Penal, para: (a) renomear o crime de quadrilha ou bando, que passa a se chamar **associação criminosa**, acrescentando como causas de aumento de pena o uso de armas e a participação de criança ou adolescente (art. 288); e (b) agravar a pena do crime de falso testemunho (art. 342).

II – ANÁLISE

Compete a esta Comissão analisar a proposta à luz do que estabelece os incisos I e II, “d”, do art. 101, do Regimento Interno do Senado Federal (RISF), que determina ser da competência da Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania manifestar-se sobre os aspectos relativos à constitucionalidade, juridicidade, regimentalidade e mérito da proposta.

Sob o aspecto da constitucionalidade formal, a proposta está de acordo com a Constituição Federal, que atribui à União, em seu art. 22, inciso I, a competência privativa para legislar sobre direito processual e penal; e art. 48, *caput*, que atribui ao Congresso Nacional a competência para dispor sobre todas as matérias de competência da União.

Também é observada a legitimidade de iniciativa atribuída a qualquer membro ou Comissão da Câmara dos Deputados, do Senado Federal ou

do Congresso Nacional, nos termos do artigo 61, *caput*, da Constituição Federal, para a deflagração do processo legislativo.

Quanto à constitucionalidade material, o projeto de lei em análise respeita os princípios do devido processo legal da não-culpabilidade, previstos no art. 5º, incisos LIV e LVII, da Constituição Federal. Ademais, assegura a observância do art. 5º, inciso LV, da Constituição Federal, que garante aos acusados em geral o exercício do contraditório e a ampla defesa.

Não há, no Substitutivo da Câmara dos Deputados nº 150, de 2006, que dispõe sobre o crime organizado, quaisquer vícios de natureza constitucional, legal ou regimental.

Senhoras e Senhores Senadores, o Brasil precisa urgentemente que este projeto se torne lei. **Há anos que o problema da conceituação de organização criminosa é um incômodo em nosso sistema jurídico.**

Apesar de termos regulado, com a Lei nº 9.034, de 1995, os meios de prova diferenciados para investigação de crimes cometidos por organizações criminosas, nosso país ainda não dispõe de um conceito penal capaz de delinear qual a abrangência da conduta e a pena desse crime.

Mesmo com a internalização da Convenção das Nações Unidas contra o Crime Organizado Transnacional, também denominada **Convenção de Palermo**, que traz uma *recomendação* de definição, falta ao ordenamento brasileiro uma lei clara que resolva definitivamente essa lacuna.

Importante observar que a Convenção de Palermo, que tem como objetivo promover a cooperação para prevenir e combater eficazmente a criminalidade organizada transnacional, foi ratificada, promulgada e introduzida no ordenamento jurídico brasileiro pelo Decreto nº 5.015, de 12 de março de 2004, e sua ratificação exige a adequação de nossas leis a seus termos, sob pena de responsabilização do Estado Brasileiro no Plano Internacional.

Por isso, Senhoras Senadoras e Senadores, faço questão de reforçar que o projeto de lei **aperfeiçoa o ordenamento jurídico ao instituir instrumentos que aumentam a eficiência na repressão e combate ao crime organizado**. De acordo com a proposta, as novas técnicas de investigação permitem identificar e desarticular as organizações criminosas.

Uma vez que o projeto de lei em análise já foi aprovado por esta Comissão, manifesto-me agora sobre os pontos modificados na Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania da Câmara dos Deputados.

Destaco que as referidas emendas tem o mérito de terem sido amplamente discutidas por representantes da magistratura, do Ministério Público, da Defensoria Pública, da Polícia Federal, da Polícia Civil e do Ministério da Justiça. As alterações efetuadas na Câmara pretendem aprimorar a proposta e adequá-la ao atual ordenamento jurídico brasileiro, à técnica legislativa, bem como às necessidades da sociedade em relação à matéria tratada. Sendo assim, acredito que o Substitutivo da Câmara contribuiu de forma positiva para o aprimoramento da proposta em questão.

Com relação ao aumento do número mínimo de pessoas associadas para a configuração do tipo - de três para quatro -, bem como a substituição da expressão “prática de crimes” por “prática de infrações penais”, são alterações necessárias a fim de se ver ampliada a possibilidade de repressão e combate ao crime organizado, uma vez que no Brasil essas ações têm sido frequentes.

Importante notar que a opção da Câmara dos Deputados por conferir uma nova roupagem à conceituação de organização criminosa foi criteriosa e acertada. Como já destaquei, as alterações trazidas representam um aperfeiçoamento ao texto - e nem poderia ser diferente, tendo em vista a autoridade daqueles que colaboraram para o seu aperfeiçoamento.

Todos aqueles que trabalham com o processo legislativo sabemos que, muitas vezes, perdemos a oportunidade de apresentar leis importantes ao país, dada a dificuldade de entendimento entre os diversos componentes do Sistema de Justiça Criminal. No presente caso, é meritório o que se conseguiu de consenso, razão pela qual optei por manter integralmente o texto do Substitutivo apresentado pela Câmara.

Quanto ao crime de associação a organização criminosa, foi proposta uma adequação da pena, de quatro a dez anos para três a oito anos. Entendo adequada a alteração pelo fato de que a associação à organização criminosa é um crime-meio para a execução de outros, punível independentemente da consumação desses. Dessa forma, caberá ao magistrado a ponderação sobre a penalização da participação na organização proporcionalmente à pena aplicada a este e a outros crimes praticados pela organização criminosa.

Em relação aos **crimes ocorridos na investigação e na obtenção de provas**, notou-se uma desproporcionalidade se comparadas às penas previstas para eles e para tipos equivalentes previstos no Código Penal. Portanto, o Substitutivo apresentado pela CCJC da Câmara dos Deputados propôs uma adequação dessas penas.

Dessa forma, o tipo criado para criminalizar a recusa ou a omissão no envio de informações cadastrais à autoridade teve a pena ajustada para reclusão, de seis meses a dois anos e multa, equiparando-se a pena ao crime de desacato. Outra alteração no tipo foi a retirada do verbo “retardar”, buscando evitar que o direito penal seja utilizado para reprimir o mero atraso no envio de informações.

Em relação ao crime de violação de sigilo, a pena foi ajustada com o objetivo de adequá-la ao tipo equivalente contido no § 1º-A do art. 153 do Código Penal – que dispõe sobre a divulgação de informações sigilosas ou reservadas da Administração Pública – que é de reclusão de um a quatro anos e multa. O mesmo ajuste foi realizado também no tipo que criminaliza a revelação de informações falsas ou a falsa imputação de infração penal, sob pretexto de colaboração com a justiça.

Outra modificação importante, em respeito ao princípio da não-culpabilidade, garantido na Constituição Federal, em seu art. 5º, inciso LVII, é a emenda que estabelece que, em caso de afastamento cautelar de funcionário público, o mesmo deverá ser realizado sem prejuízo da remuneração. Diferente do que propunha o projeto inicialmente, a emenda altera o artigo, uma vez que não seria justo punir um funcionário público, inclusive o prejudicando de sua remuneração, sem que houvesse sentença transitada em julgado.

Foi alterado o texto também com o fim de aperfeiçoar o instituto da infiltração de agentes. Deixou-se de listar, no projeto de lei, os crimes que não poderiam ser cometidos pelo agente infiltrado, pois a forma como estavam listados poderia possibilitar à organização criminosa criar “rituais” específicos para a identificação dos agentes. O novo texto propõe, então, que o agente infiltrado responda por toda a conduta que não respeite a devida proporcionalidade com a finalidade da investigação, e que não seja punido apenas nos casos em que a prática do crime se dê em situação que seja inexigível do agente conduta diversa.

Ainda, houve modificação na nomenclatura do crime de “quadrilha ou bando”, previsto no art. 288 do Código Penal, que passará agora a ser chamado de “associação criminosa”.

Outra alteração foi um ajuste da pena prevista no artigo 342 do Código Penal, que trata de falso testemunho ou falsa perícia, buscando adequá-la ao princípio da proporcionalidade.

Ainda, retirou-se o dispositivo que tratava da obrigatoriedade de armazenamento de registros de conexão por provedores da rede mundial de computadores, pois se acredita que o tema deva ser tratado em legislação específica, a qual já vem sendo discutida no Congresso Nacional em várias proposições (PL 2126/2011; 2793/2011; 2350/2011; 6024/2005; 3758/2008; 4144/2004; PLC 89/2003).

Por fim, Senhoras e Senhores Senadores, tendo em vista o aperfeiçoamento da redação final dos debates havidos na Câmara dos Deputados, sugiro apenas uma emenda de redação ao art. 15 do SCD nº 150, de 2006, que trata do acesso aos dados cadastrais relativos a qualificação pessoal, filiação e endereço, independentemente de autorização judicial.

A redação inicial do projeto exigia (art. 9º) autorização judicial para as autoridades policiais ou representantes do Ministério Público que quisessem acessar “*registros de ligações telefônicas, dados cadastrais, documentos e informações eleitorais, comerciais e de provedores da internet*”.

O texto que foi, ao final, aprovado no Senado e seguiu para a Câmara dos Deputados, previa (art. 16) que o “*delegado de polícia de carreira e o Ministério Público poderão, desde que precedido de autorização judicial, requisitar o fornecimento de informações bancárias, comerciais, eleitorais, telefônicas e de provedores da rede mundial de computadores – Internet.*”, mas já ressaltando da necessidade de autorização judicial os “*dados de natureza cadastral*” (§ 2º).

A entrada em vigor da Lei nº 12.683, de 9 de julho de 2012, com a intenção de tornar mais eficiente a persecução penal dos crimes de lavagem de dinheiro passou a prever a permissão, no Código de Processo Penal, para o acesso aos dados cadastrais pela autoridade policial e Ministério Público:

Art. 17-B. A autoridade policial e o Ministério Público terão acesso, exclusivamente, aos dados cadastrais do investigado que

informam qualificação pessoal, filiação e endereço, independentemente de autorização judicial, mantidos pela Justiça Eleitoral, pelas empresas telefônicas, pelas instituições financeiras, pelos provedores de internet e pelas administradoras de cartão de crédito.

Assim, os debates realizados na Câmara Federal a respeito do SCD nº 150, de 2006, resultaram na modificação da disposição relativa ao acesso de dados cadastrais independentemente de autorização judicial, de modo que **o atual art. 15 do texto sob discussão encontra-se adequado às atuais normas vigentes:**

Art. 15. O delegado de polícia e o Ministério Público terão acesso aos dados cadastrais do investigado que informam qualificação pessoal, filiação e endereço, independentemente de autorização judicial, mantidos pela Justiça Eleitoral, pelas empresas telefônicas, pelas instituições financeiras, pelos provedores de internet e pelas administradoras de cartão de crédito.

Eis que o projeto, novamente em análise pelo Senado Federal, nos exige ter que debruçar sobre esse importante dispositivo. O acesso a aos dados cadastrais pelo Delegado de Polícia e pelo Ministério Público pode suscitar algum debate quanto a sua constitucionalidade, como de fato ocorreu na recente **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4906**, apresentada pela Associação Brasileira de Concessionárias de Serviço Telefônico Fixo Comutado – ABRAFIX – **contra o referido art. 17-B da Lei nº 12.683, de 2012, cujo texto é reproduzido no art. 15 do SCD nº 150, de 2006**. O Relator da ADIn nº 4906, o Ministro Celso de Mello, ainda não decidiu sobre a medida cautelar nessa ação, pois aguarda manifestação dos órgãos de que emanou a norma ora impugnada em sede de controle normativo abstrato (nos termos do art. 12 da Lei nº 9.868, de 1999).

A preocupação que está subjacente em tal ação - o risco de abrir porta para exceções e abusos - é *legítima* e nos leva a ponderar sobre dois pontos:

(I) necessidade de prévia autorização judicial *versus* burocratização da investigação e do combate às organizações criminosas;

(II) ausência de definição legal para “dados cadastrais”.

No entanto, Senhoras e Senhores Senadores, como demonstrarei abaixo, tanto a nossa legislação vigente quanto a nossa consolidada jurisprudência não dão abertura para que haja desvios nesse campo de aplicação. Por isso, entendendo que uma mera emenda de redação, tão-somente para explicitar o que já vigora em nosso ordenamento jurídico, servirá para afastar de uma vez por todas qualquer preocupação sobre a interpretação na aplicação da norma.

Destaco que, desde 1941, a recusa no fornecimento para as autoridades desses dados por qualquer pessoa - esteja ela submetida a investigação ou não - constitui contravenção penal punida com multa, a teor do quanto disposto na Lei das Contravenções Penais:

Art. 68. Recusar à autoridade, quando por esta, justificadamente solicitados ou exigidos, dados ou indicações concernentes à própria identidade, estado, profissão, domicílio e residência:

Pena – multa, de duzentos mil réis a dois contos de réis.

Parágrafo único. Incorre na pena de prisão simples, de um a seis meses, e multa, de duzentos mil réis a dois contos de réis, se o fato não constitui infração penal mais grave, quem, nas mesmas circunstâncias, faz declarações inverídicas a respeito de sua identidade pessoal, estado, profissão, domicílio e residência.

O nosso Judiciário também tem se manifestado sobre o acesso por parte do ministério público a tais dados, como nos exemplifica a decisão abaixo do Tribunal Regional Federal da 1ª Região:

DIREITO CONSTITUCIONAL. SIGILO TELEFÔNICO. INVOLABILIDADE, SALVO REQUISIÇÃO JUDICIAL. DADOS CADASTRAIS. EXCLUSÃO. POSSIBILIDADE DE REQUISIÇÃO DIRETA PELO MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL. LEI COMPLEMENTAR N. 75/93, ART. 8º, § 2º.

1. A disposição do art. 5º, XII, da Constituição – inviolabilidade do sigilo “de dados e das comunicações telefônicas” – não se estende aos dados cadastrais dos assinantes do serviço de telefonia, em relação a requisições, especificamente justificáveis, feitas diretamente pelo Ministério Público Federal, em face do disposto no art. 8º, § 2º, da Lei Complementar n. 75/93.

2. Parcial provimento à apelação.

(TRF-1, 5ª Turma, Apelação Cível 2007.33.00.0084184/BA, rel. Des. João Batista Gomes Moreira, j. Em 24/05/2010).

E, da mesma forma, assim tem se posicionado a mais recomendada doutrina, como é possível verificar no texto abaixo, do jurista Tércio Sampaio Ferraz Junior¹:

Pelo sentido inexoravelmente comunicacional da convivência, a vida privada compõe, porém, um conjunto de situações que, usualmente, são informadas sem constrangimento. São dados que, embora privativos — como o nome, endereço, profissão, idade, estado civil, filiação, número de registro público oficial, etc., condicionam o próprio intercâmbio humano em sociedade, pois constituem elementos de identificação que tornam a comunicação possível, corrente e segura. Por isso, a proteção desses dados em si, pelo sigilo, não faz sentido. (...) Em consequência, simples cadastros de elementos identificadores (nome, endereço, RG, filiação, etc.) não são protegidos.

Ora, Senhoras e Senhores Senadores, a entrada em vigor da nova lei da lavagem de dinheiro foi saudada pela sociedade brasileira como importante iniciativa do Congresso Nacional para o aprimoramento do combate a este crime.

Portanto, não há como apresentarmos uma nova lei para enfrentarmos as organizações criminosas em descompasso com os avanços trazidos pela nova lei de lavagem.

¹ FERRAZ JUNIOR, Tercio Sampaio. *Sigilo de Dados: o Direito à Privacidade e os Limites à Função Fiscalizadora do Estado*. In *Sigilo Fiscal e Bancário*. PIZOLIO, Reinaldo e GAVALDÃO JR, Jayr Viégas (coord.). São Paulo. Quartier Latin. 2005. p. 28-29.

Importante se faz ressaltar que, muitas vezes, há um entrelaçamento entre o crime de lavagem de dinheiro e a atuação destas organizações, sendo praticamente indispensável para a ação destes grupos criminosos.

Por essa razão, entendemos que as mudanças havidas na Câmara dos Deputados aprimoraram o texto final do Senado ao que existe de mais atual no combate ao crime organizado.

Dessa forma, sendo pacífico tanto na jurisprudência, quanto na doutrina jurídica sobre o tema o entendimento de que tal disposição não afeta direitos constitucionalmente assegurados, sugiro somente uma emenda de redação com objetivo de tornar mais claro o texto do art. 15, acrescentando os termos “apenas” e “exclusivamente”.

Tal cuidado se deve a uma preocupação em se evitar o abuso no fornecimento de outros tipos de dados, o que poderia ensejar negativa de vigência à Constituição da República.

Art. 15. O delegado de polícia e o Ministério Público terão acesso, independentemente de autorização judicial, apenas aos dados cadastrais do investigado que informem exclusivamente a qualificação pessoal, a filiação e o endereço mantidos pela Justiça Eleitoral, empresas telefônicas, instituições financeiras, provedores de internet e administradoras de cartão de crédito.

Com essa medida, adequamos o texto do projeto à nova lei de lavagem de dinheiro, resguardando o acesso exclusivamente a qualificação pessoal, a filiação e o endereço.

Portanto, como as Senhoras e os Senhores Senadores podem verificar, o Substitutivo apresentado pela Câmara dos Deputados que ora analisamos acolheu - assim como o fizera o texto final aprovado no Senado Federal -, o **modelo adotado pela Convenção de Palermo** e há muito **tempo defendido pela Enccla – Estratégia Nacional de Combate à Corrupção e à Lavagem de Dinheiro.**

O SCD 150/2006 estabelece o critério limitativo de aplicação do tipo de organização criminosa, com base na duração máxima da pena, e, assim, deixa para trás o rol taxativo de crimes cometidos pelo grupo criminoso organizado. Aliás, caminhou **no mesmo sentido a nova Lei de Lavagem de**

Dinheiro, Lei nº 12.694, aprovada em 24 julho de 2012, cuja principal inovação foi a exclusão do rol taxativo de crimes antecedentes. Esse modelo é mais adequado à realidade do fenômeno, dado que **as organizações criminosas são caracterizadas pela diversidade de condutas criminosas**.

Em outros aspectos, o Substitutivo vai **além** da recomendação da Convenção da ONU e **define a organização criminosa como uma associação com estrutura organizacional e divisão de tarefas**. A Convenção exige apenas que o grupo formado para a prática de infração não seja eventual. Pelo Substitutivo, a associação eventual ficou a cargo do art. 288 do Código Penal, que hoje tipifica o bando ou quadrilha.

Oportuno citar, ainda, que uma das resistências iniciais foi vencida. Dentre as chamadas **técnicas especiais de investigação**, a Convenção da ONU permite que a infiltração policial seja utilizada se os princípios fundamentais e o ordenamento jurídico dos países o permitirem. A versão inicial do PLS nº 150 vedava essa diligência. Com realismo, o Substitutivo da Câmara o prevê em seu texto.

III – VOTO

Diante do exposto, o voto é pela constitucionalidade, juridicidade e adequada técnica legislativa e, no mérito, pela aprovação do Substitutivo da Câmara dos Deputados ao Projeto de Lei do Senado nº 150, de 2006, nos termos do texto final encaminhado pela Câmara dos Deputados, apenas com a emenda de redação abaixo proposta:

EMENDA DE REDAÇÃO Nº 1- CCJ

Dê-se a seguinte redação ao art. 15 do Substitutivo da Câmara ao PLS nº 150, de 2006:

Art. 15. O delegado de polícia e o Ministério Público terão acesso, independentemente de autorização

judicial, apenas aos dados cadastrais do investigado que informem exclusivamente a qualificação pessoal, a filiação e o endereço mantidos pela Justiça Eleitoral, empresas telefônicas, instituições financeiras, provedores de internet e administradoras de cartão de crédito.

Sala da Comissão, 10 de julho de 2013

Senador VITAL DO RÊGO, Presidente

Senador EDUARDO BRAGA, Relator