



UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO

Lucas de Azevedo Pazin

O que importa para quem cria a lei penal? Um estudo de caso dos fatores de influência sobre o processo legislativo do Pacote Anticrime (PL 10.372/18, PL 10.373/18 e PL 882/19)

Florianópolis
2026

Lucas de Azevedo Pazin

O que importa para quem cria a lei penal? Um estudo de caso dos fatores de influência sobre o processo legislativo do Pacote Anticrime (PL 10.372/18, PL 10.373/18 e PL 882/19)

Dissertação submetida ao Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal de Santa Catarina como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre em Direito.

Orientadora: Prof.(a) Chiavelli
Facenda Falavigno, Dr.(a)

Florianópolis

2026

Pazin, Lucas de Azevedo

O que importa para quem cria a lei penal? : Um estudo de caso dos fatores de influência sobre o processo legislativo do Pacote Anticrime (PL 10.372/18, PL 10.373/18 e PL 882/19) / Lucas de Azevedo Pazin ; orientadora, Chiavelli Faculdade Falavigno, 2026.
184 p.

Dissertação (mestrado) - Universidade Federal de Santa Catarina, Centro de Ciências Jurídicas, Programa de Pós-Graduação em Direito, Florianópolis, 2026.

Inclui referências.

1. Direito. 2. política legislativa penal; política criminal; processo legislativo. I. Falavigno, Chiavelli Faculdade. II. Universidade Federal de Santa Catarina. Programa de Pós-Graduação em Direito. III. Título.

Lucas de Azevedo Pazin

Título: O que importa para quem cria a lei penal? Um estudo de caso dos fatores de influência sobre o processo legislativo do Pacote Anticrime (PL 10.372/18, PL 10.373/18 e PL 882/19)

O presente trabalho em nível de mestrado foi avaliado e aprovado, em 27 de março de 2026, pela banca examinadora composta pelos seguintes membros:

Prof.(a) Chiavelli Fazenda Falavigno, Dr.(a)
Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC)

Prof.(a) Rodrigo Ghiringhelli Azevedo, Dr.(a)
Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul (PUC-RS)

Prof.(a) Roberta Simões Nascimento, Dr.(a)
Universidade de Brasília (UnB)

Certificamos que esta é a versão original e final do trabalho de conclusão que foi julgado adequado para obtenção do título de Mestre em Direito atribuído pelo Programa de Pós-Graduação em Direito.



Documento assinado digitalmente
Clarindo Epaminondas de Sa Neto
Data: 24/06/2026 12:31:25-0300
CPF: ***.861.805-**
Verifique as assinaturas em <https://v.ufsc.br>

Coordenação do Programa de Pós-Graduação



Documento assinado digitalmente
Chiavelli Fazenda Falavigno
Data: 24/06/2026 11:34:23-0300
CPF: ***.906.330-**
Verifique as assinaturas em <https://v.ufsc.br>

Prof.(a) Chiavelli Fazenda Falavigno, Dr.(a)
Orientadora

Florianópolis, 2026.

Aos sonhos e vidas interrompidas pelo cárcere.

Aos que não pararam de sonhar.

AGRADECIMENTOS

À professora Chiavelli Fazenda Falavigno, agradeço por todo o apoio e confiança ao longo do processo de estudo, pesquisa e escrita. Sou grato também por todo o espaço e liberdade para o desenvolvimento deste trabalho. O seu repertório, dedicação à pesquisa e à produção acadêmica são inspiradoras. Sua empatia e bom humor deram muita leveza a esse processo. Obrigado por me orientar por esse caminho.

À professora Roberta Simões Nascimento e ao professor Rodrigo Ghiringhelli de Azevedo, agradeço a participação nas bancas de qualificação e defesa do trabalho. A leitura atenta e as considerações minuciosas foram essenciais para a evolução e desenvolvimento desta pesquisa desde seu estágio embrionário.

Ao meu pai Joris e minha mãe Nailze, meus primeiros professores. Agradeço por garantirem que minha história sempre fosse ao encontro da Universidade. Vocês me deram o privilégio de caminhar pelas calçadas e salas de aula da UFSC desde criança. Vocês me foram o exemplo da importância da educação na transformação pessoal e social. Vocês são responsáveis pela minha formação e sua visão humanística me fez compreender a necessidade de encarar e tentar contribuir para superar os desafios de nosso tempo. Acima de tudo, agradeço por me incentivarem durante toda a minha formação pessoal, profissional e acadêmica.

Agradeço também a todos os professores e professoras que marcaram minha história nesses quase 20 anos de UFSC, desde o ensino fundamental e médio no Colégio de Aplicação à graduação e ao mestrado em Direito. Saio desta etapa com mais convicção ainda da importância e papel da educação pública, gratuita e de qualidade.

Augusto, sou muito grato por estares sempre presente nos momentos em que importam, obrigado pela sua amizade verdadeira e incondicional. Sofia, minha irmã querida, te agradeço por toda a parceria. Julia e Luisa, sou grato por dividir com vocês as dores e os sabores da vida acadêmica desde a graduação até o mestrado. Agradeço também a tantos amigos e colegas do PPGD/UFSC com os quais compartilhei espaços de vivência, estudo e pesquisa. Martina, Isabela e Kalil, obrigado por terem sido meu porto seguro ao longo desse processo e por todo o carinho e empatia. Lari, agradeço por seres ouvidos e pela sua ajuda e paciência durante as fases críticas desse trabalho.

Aos servidores da BU UFSC. Sou tão anônimo para vocês quanto vocês para mim, mas agradeço pelo trabalho que mantm, especialmente, a sala de estudos individuais, espaço em que a maior parte das páginas deste trabalho foi escrita.

RESUMO

Esta dissertação apresenta um estudo sobre os fatores de influência sobre o processo legislativo do Pacote Anticrime de 2019 (PL 10.372/18, PL 10.373/18 e PL 882/19). Este trabalho se insere no campo da política legislativa penal e integra a linha de pesquisa controle social e sistemas de justiça, vinculada à área de concentração de teoria e história do direito do Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal de Santa Catarina. O problema de pesquisa, baseia-se em compreender como os parlamentares e o processo legislativo são influenciados e como isso impacta na produção legislativa em matéria criminal. Parte-se da hipótese de que atividade legislativa penal é orientada por uma racionalidade política, cuja compreensão é necessária para uma avaliação mais precisa desse processo. Este trabalho tem como objetivo identificar quais elementos influem sobre o processo legislativo penal, os quais são nomeados como fatores de influência. Busca-se compreender (1º) os fatores de influência sobre o processo legislativo; (2º) as dinâmicas de funcionamento do Poder Legislativo e sua produção normativa em matéria penal; (3º) o processo legislativo criminal que culminou no texto final do Pacote Anticrime de 2019; assim como (4º) os principais fatores de influência sobre este processo legislativo que podem ser observados a partir da análise documental. No primeiro capítulo, essa análise foi realizada por meio da revisão bibliográfica da literatura em política legislativa penal, política criminal e ciência política. Identificou-se os fatores de influência sobre o processo legislativo já mencionados pela bibliografia consultada. No segundo capítulo, realizou-se estudo de caso do processo legislativo do Pacote Anticrime de 2019. Os achados da revisão bibliográfica nortearam a análise dos documentos da tramitação do PL 10.372/18, PL 10.373/18 e PL 882/19 e das reuniões deliberativas do GT Penal. A partir dessa análise, confirmou-se que o processo legislativo penal opera por meio de racionalidade de caráter político e discursos simbólicos. Esse processo é influenciado por fatores como o Poder Executivo, Poder Judiciário, “*timing*”, lideranças partidárias, lideranças legislativas, eleitorado, opinião pública, mídia, redes sociais, fatos de grande repercussão social e variados grupos de interesse como juristas e especialistas. Os resultados apontam que a produção legislativa criminal é marcada pela superficialidade dos debates, baixa reflexão, falta de rigor científico no diagnóstico e na elaboração, assim como pouca ou nenhuma análise da eficácia das leis e políticas públicas em matéria criminal.

Palavras-chave: política legislativa penal; política criminal; processo legislativo.

ABSTRACT

This dissertation presents a study of the factors influencing the legislative process of the 2019 Anti-Crime Package (PL 10.372/18, PL 10.373/18, and PL 882/19). This work falls within the field of criminal legislative policy and is part of the research line on social control and justice systems, linked to the area of concentration in legal theory and history within the Graduate Program in Law at the Federal University of Santa Catarina. The research problem centers on understanding how lawmakers and the legislative process are influenced and how it impacts legislative output in criminal matters. The study is based on the hypothesis that criminal legislative activity is guided by a political rationale, the understanding of which is necessary for a more accurate assessment of this process. This study aims to identify the elements that influence the criminal legislative process, which are referred to as influencing factors. It seeks to understand (1) the factors influencing the legislative process; (2) the dynamics of the Legislative Branch's operations and its legislative output in criminal matters; (3) the criminal legislative process that culminated in the final text of the 2019 Anti-Crime Package; as well as (4) the main influencing factors on this legislative process that can be observed through documentary analysis. In the first chapter, this analysis was conducted through a literature review of works on criminal legislative policy, criminal policy, and political science. We identified the factors influencing the legislative process that had already been mentioned in the consulted literature. In the second chapter, a case study was conducted on the legislative process of the 2019 Anti-Crime Package. The findings of the literature review guided the analysis of the documents related to the legislative proceedings of Bills 10.372/18, 10.373/18, and 882/19, as well as the deliberative meetings of the Criminal Law Working Group. Based on this analysis, it was confirmed that the criminal legislative process operates through political rationality and symbolic discourses. This process is influenced by factors such as the Executive Branch, the Judicial Branch, "timing," party leaders, legislative leaders, the electorate, public opinion, the media, social media, events with significant social repercussions, and various interest groups such as legal scholars and experts. The results indicate that criminal legislative production is characterized by superficial debates, a lack of reflection, a lack of scientific rigor in diagnosis and drafting, as well as little or no analysis of the effectiveness of laws and public policies in criminal matters.

Keywords: criminal legislative policy; criminal policy; legislative process.

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Taxa de sucesso das propostas do Poder Executivo	26
Tabela 2 – Fatores de influência definidos por Canfield-Davis	36
Tabela 3 – Profissionais ouvidos nas audiências públicas do GT Penal.	80
Tabela 4 – Alterações normativas do PL 10.372/18, 10.373/18 e PL 882/19.	82
Tabela 5 – Fatores de influência sobre o PL 882/19 a partir do Relatório do GT Penal: alterações no Código Penal.....	93
Tabela 6 – Fatores de influência sobre o PL 882/19 a partir do Relatório do GT Penal: alterações no Código de Processo Penal.....	100
Tabela 7 – Fatores de influência sobre o PL 882/19 a partir do Relatório do GT Penal: alterações na Lei de Execução Penal.	102
Tabela 8 – Fatores de influência sobre o PL 882/19 a partir do Relatório do GT Penal: alterações na Legislação Penal Extravagante.	113
Tabela 9 – Fatores de influência sobre o PL 882/19 (Pacote Anticrime do Executivo).....	115
Tabela 10 – Fatores de influência sobre o PL 10.372/18 a partir do Relatório do GT Penal: alterações no Código Penal.....	122
Tabela 11 – Fatores de influência sobre o PL 10.372/18 a partir do Relatório do GT Penal: alterações no Código de Processo Penal.....	125
Tabela 12 – Fatores de influência sobre o PL 10.372/18 a partir do Relatório do GT Penal: alterações à Legislação Penal Extravagante	130
Tabela 13 – Fatores de influência sobre o PL 10.372/18 a partir do Relatório do GT Penal: alterações à Lei de Execução Penal.	132
Tabela 14 – Fatores de influência sobre o PL 10.372/18 (Comissão de Juristas).	133
Tabela 15 – Frequência de identificação dos fatores de influência.	159

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

CN	Congresso Nacional
CD	Câmara dos Deputados
SF	Senado Federal
PL	Projeto de Lei
GT Penal	Grupo de trabalho destinado a analisar e debater as mudanças promovidas na legislação penal e processual penal pelos projetos de lei nº 10.372, de 2018, nº 10.373, de 2018, e nº 882, de 2019
RRL	Relatório 01/2019 do GT Penal

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	13
1. OS FATORES DE INFLUÊNCIA SOBRE O PROCESSO LEGISLATIVO E O PROCESSO LEGISLATIVO CRIMINAL	16
1.1 O PARLAMENTO, O PROCESSO LEGISLATIVO, SEUS AGENTES E “JOGADORES”	16
1.1.1 CONGRESSO NACIONAL, CÂMARA DOS DEPUTADOS E SENADO FEDERAL	16
1.1.2 PARTICULARIDADES DO SISTEMA POLÍTICO BRASILEIRO.....	22
1.1.3 O PROCESSO LEGISLATIVO	27
1.2 OS FATORES DE INFLUÊNCIA SOBRE A PRODUÇÃO LEGISLATIVA PENAL ...	31
1.2.1 Considerações sobre a natureza das decisões parlamentares e a tentativa de diferenciar fatores subjetivos e objetivos	31
1.2.2 Os fatores de influência reconhecidos pela literatura em política criminal, processo legislativo, política legislativa penal e ciência política.....	35
1.2.2.1 Os fatores de influência em Canfield-Davis.....	36
1.2.2.2 Compatibilização com o contexto brasileiro e da legislação penal.....	38
1.2.2.3 Mídia, opinião, timing, lobbying e outros fatores de influência	41
1.2.2.4 A influência do Poder Executivo	51
1.2.2.5 Justificativas, discursos e práticas: a racionalidade acadêmica e as dinâmicas do Poder Legislativo	58
1.3 CONSIDERAÇÕES FINAIS ACERCA DO 1º CAPÍTULO	62
2. UM ESTUDO DE CASO DOS FATORES DE INFLUÊNCIA SOBRE A TRAMITAÇÃO E PROCESSO LEGISLATIVO DO PACOTE ANTICRIME (PL 10.372/18, PL 10.373/18 E PL 882/19).....	68
2.1 CONSIDERAÇÕES INTRODUTÓRIAS E METODOLÓGICAS.....	69
2.2 AS ALTERAÇÕES PROPOSTAS NO PL 10.372/2018, PL 10.373/2018 E PL 882/2019	74
2.2.1 Análise da exposição inicial do Relatório Final do Grupo de Trabalho (GT Penal) sobre o Pacote Anticrime	74
2.2.1.1 Instauração e composição	74
2.2.1.2 Roteiro de trabalho.....	76
2.2.1.3 Reuniões do GT Penal.....	79
2.2.1.4 As propostas de alteração legislativa.....	80

2.2.1.5 <i>Análise de conformidade constitucional e orçamentária</i>	83
2.2.2 Análise de mérito, do relatório, acerca das propostas de alteração legislativa do PL 882/19 (PL do Ministério da Justiça)	85
2.2.2.1 <i>Modificações propostas pelo PL 882/19 ao Código Penal</i>	86
2.2.2.2 <i>Modificações propostas pelo PL 882/19 ao Código de Processo Penal</i>	94
2.2.2.3 <i>Modificações propostas pelo PL 882/19 à Lei de Execução Penal</i>	101
2.2.2.4 <i>Modificações propostas pelo PL 882/19 à legislação penal extravagante</i>	102
2.2.2.5 <i>Síntese das alterações e fatores de influência sobre o PL 882/19</i>	114
2.2.3 Análise de mérito do relatório acerca das alterações legislativas propostas pelo PL 10.372/18 (PL da Comissão de Juristas)	116
2.2.3.1 <i>Modificações propostas pelo PL 10.372/18 ao Código Penal</i>	117
2.2.3.2 <i>Modificações propostas pelo PL 10.372/18 ao Código de Processo Penal</i>	122
2.2.3.3 <i>Modificações propostas pelo PL 10.372/18 à legislação penal extravagante</i>	125
2.2.3.4 <i>Modificações propostas pelo PL 10.372/18 à Lei de Execução Penal</i>	131
2.2.3.5 <i>Síntese das alterações e fatores de influência sobre o PL 10.373/18</i>	132
2.2.4 Análise de mérito do relatório acerca das alterações propostas pelo PL 10.373/18	134
2.3 ANÁLISE DOS TRABALHOS DO GT PENAL NO CONTEXTO DA TRAMITAÇÃO DO PACOTE ANTICRIME	134
2.3.1 Considerações metodológicas	135
2.3.2 Panorama geral das atividades do GT Penal: Análise do RRL 1/2019 GT Penal	135
2.3.3 Análise das reuniões deliberativas do GT Penal	136
2.4 ANÁLISE DA TRAMITAÇÃO PERANTE O CONGRESSO NACIONAL	154
2.4.1 Tramitação do PL 10.372/18 e PL 882/19 perante a Câmara dos deputados	154
2.4.2 Tramitação do PL 6341/19 perante o Senado Federal	157
2.5 CONSIDERAÇÕES FINAIS DO 2º CAPÍTULO	158
2.5.1 Resultados e conclusão sistemática acerca dos fatores de influência	158
2.5.2 Considerações finais acerca do 2º capítulo	162
CONCLUSÃO	166
REFERÊNCIAS	173

INTRODUÇÃO

O que importa para quem cria a lei penal? Essa pergunta baseia a investigação apresentada no presente trabalho, inserindo-o no campo da política legislativa penal. Esta pesquisa¹ se propõe a identificar fatores que geraram influência sobre a atividade legislativa do Pacote Anticrime, visando a melhor compreensão da racionalidade política que rege a atividade parlamentar.

O campo da política legislativa penal integra a linha de pesquisa controle social e sistemas de justiça, vinculada à área de concentração teoria e história do direito do Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal de Santa Catarina.

Partimos do pressuposto de que a explicação da produção legislativa penal depende da compreensão dos fatores e práticas presentes na realidade concreta da atividade parlamentar. Essa produção frequentemente produz resultados normativos que independem, ou até contrariam, dados estatísticos, diagnósticos científicos e recomendações de profissionais instruídos. Para compreender isso, entendemos ser necessário avaliar o processo legislativo a partir dos fatores que realmente influenciam essa atividade. A ampliação das ferramentas de análise, visando entender melhor os “comos” e os “porquês” da atividade parlamentar e comportamento legislativo, pode favorecer a obtenção de algumas respostas adicionais sobre a criação das normas penais, assim como proporcionar melhores estratégias de influência nesse ambiente.

Portanto, este trabalho visa a identificar quais são os fatores de influência que orientam a atividade legislativa criminal e como esses fatores podem ser observados no contexto da análise da tramitação do Pacote Anticrime no Congresso Nacional (PL 10.372/2018, PL 10.373/2018 e PL 882/2019).

Busca-se compreender (1º) os fatores de influência sobre o processo legislativo que podem ser extraídos da literatura em política criminal, processo legislativo, política legislativa penal e ciência política; (2º) as dinâmicas de funcionamento do Poder Legislativo e sua produção normativa em matéria penal; (3º) o processo de produção legislativa criminal que

¹ Ao longo desta pesquisa, iremos nos referir ao presente trabalho em primeira pessoa. Isso se justifica porque se trata de pesquisa social que, dentro do campo da política legislativa penal, realiza análise qualitativa dos documentos do processo legislativo para aferir os fatores de influência que compõe esse processo. Trata-se de análise inerentemente subjetiva, produzindo resultados vinculados às lentes e percepção de mundo do pesquisador autor. Por isso, entende-se ser mais coerente cientificamente assumir com transparência essa subjetividade a qual se situa como característica metodológica do presente trabalho, em detrimento de linguagem que pretenda dar ares de neutralidade à posição do pesquisador investigador.

culminou no texto final do Pacote Anticrime de 2019; assim como (4º) os principais fatores de influência sobre este processo legislativo, os quais podem ser observados a partir da análise dos documentos.

No primeiro capítulo, busca-se investigar o “estado da arte” das pesquisas em processo legislativo criminal e o contexto brasileiro, no que tange especificamente à identificação de fatores de influência sobre a produção legislativa. A partir desse levantamento inicial, serão aferidos os principais fatores que influem sobre a atividade dos parlamentares e o comportamento legislativo.

No segundo capítulo, os achados obtidos a partir da revisão bibliográfica serão utilizados como base teórica para as análises realizadas no âmbito de estudo de caso do Pacote Anticrime, buscando entender as particularidades deste processo legislativo e os fatores que o influenciaram. Será feita a análise dos atos legislativos relacionados à tramitação do Pacote Anticrime de 2019 (PL 10.372/2018, PL 10.373/2018 e PL 882/2019). Objetivamos reconhecer estes fatores avaliando as posições públicas externalizadas em reuniões deliberativas e em atos legislativos registrados nos documentos públicos do processo legislativo do Pacote Anticrime de 2019.

Em seguida, a partir das informações expressas nesses documentos legislativos, tentaremos atribuir identidade entre os indícios presentes nessa documentação com os fatores de influência já concebidos pela literatura. Ainda, analisaremos se é possível observar um padrão de comportamento entre os parlamentares brasileiros que auxilie na identificação dos elementos que mais os influenciam. Isso será avaliado a partir da posição pública do parlamentar externalizada em reuniões e sessões deliberativas disponíveis nos sites da Câmara dos Deputados e Senado Federal, assim como os atos de efeitos concretos sobre o processo legislativo (como propostas, emendas e votos).

A hipótese deste trabalho é que a influência do Poder Executivo e a orientação das bancadas tem um fator central na definição das posições tomadas pelos parlamentares durante o processo legislativo, o que também poderá ser observado no contexto da tramitação do Pacote Anticrime. Isso leva a uma conclusão inicial de que há uma prevalência do político sobre o técnico-jurídico.

A premissa básica deste trabalho é que a atividade legislativa possui uma racionalidade própria da dinâmica política de funcionamento do Poder Legislativo. Entende-se que essa atividade pode ser orientada por diversos fatores de influência, entre eles: impacto fiscal,

confiança (*Trust*), eleitorado e cidadãos representados, tempo de tramitação, momento em que o projeto de lei foi pautado, cadeiras em comissões, liderança legislativa, fontes de informação, autores e relatores dos projetos, regionalismo, Poder Executivo, grupos de interesse, lobistas, fontes de aconselhamento, interesse em reeleição, autoridades, agentes públicos, servidores públicos, religião, assessoria parlamentar e mídia².

Compreende-se que esses fatores podem ser categorizados entre subjetivos e objetivos. Seriam subjetivos, fatores como a orientação ideológica, moral, ética e filosófica do parlamentar, entre outros. Os fatores objetivos são aqueles que extrapolam a pessoa do parlamentar e que exercem variados tipos de pressão e influência sobre sua atuação, como a filiação partidária, lideranças partidárias, bancadas, influência do Poder Executivo, mídia, opinião pública, eleitorado, grupos de pressão, grupos de interesse, eventos sociais de grande repercussão, *timing* entre outros.

A hipótese da racionalidade própria do ambiente político-criminal-legislativo pode ser compreendida a partir de algumas premissas. **Premissa 1:** a Câmara dos Deputados é um ambiente político-dialético, no qual diferentes ideologias e posições se confrontam para viabilizar a produção das normas do Estado; portanto, **Premissa 2:** a produção legislativa criminal é resultado de um processo político dialético protagonizado por parlamentares que adotam posições ideológicas distintas; e **Premissa 3:** a posição adotada por cada parlamentar pode ser explicada pela influência de fatores subjetivos e objetivos, o que também ocorre no campo penal.

Ressalva-se que este trabalho não tem a pretensão de exaurir o tema e tampouco definir fatores de influência rígidos e peremptórios. Pretende-se, na realidade, organizar e nomear alguns fatores de influência, fenômenos e práticas corriqueiras da atividade legislativa. E, com isso, lançar luz sobre ferramentas capazes de contribuir para enfrentar um desafio importante no âmbito da política legislativa penal: a necessidade de se investigar o processo legislativo penal como ele é, permitindo um melhor diagnóstico das problemáticas existentes no processo de criação das leis penais brasileiras.

² Wattam, Donald K. **Factors of influence on legislative decision making: A descriptive study updated August 2009**. Journal of Legal, Ethical and Regulatory Issues, Volume 13, Number 2, 2010.

1. OS FATORES DE INFLUÊNCIA SOBRE O PROCESSO LEGISLATIVO E O PROCESSO LEGISLATIVO CRIMINAL

O primeiro capítulo deste trabalho irá se dedicar a apresentar algumas características da dinâmica de funcionamento do parlamento brasileiro, assim como delinear os fatores de influência que podem ser extraídos da literatura do campo da política criminal e ciência política.

Para isso, o capítulo será subdividido entre (1.1) O parlamento, o processo legislativo, seus agentes e “jogadores”, subcapítulo dedicado a explicar alguns elementos da composição do Congresso Nacional, particularidades do sistema político e processo legislativo brasileiro; e, serão apresentados (2.2) Os fatores de influência sobre a produção legislativa penal, os quais servirão de base teórica para o estudo de caso desenvolvido no segundo capítulo deste trabalho.

1.1 O PARLAMENTO, O PROCESSO LEGISLATIVO, SEUS AGENTES E “JOGADORES”

Este trabalho parte da premissa de que para permitir a correta compreensão dos fatores de influência sobre a criação e modificação da legislação penal, é preciso entender a estrutura formal que regula o processo de confecção e deliberação. Em razão disso, este Subcapítulo irá delinear a estrutura institucional e regras do (1.1.1) Congresso Nacional brasileiro, (1.1.2) as particularidades do sistema político brasileiro, e (1.1.3) processo legislativo e as meta-regras que organizam o procedimento de criação das leis penais.

1.1.1 CONGRESSO NACIONAL, CÂMARA DOS DEPUTADOS E SENADO FEDERAL

No Brasil, a legislação sobre matéria penal é de competência exclusiva da União, conforme o previsto no art. 22, I, da Constituição da República Federativa do Brasil (CRFB). A matéria legislativa penal está sujeita à aprovação pelo Congresso Nacional (CN), o qual é organizado em sistema bicameral, com a divisão entre Câmara dos Deputados (CD) e Senado Federal (SF). A legislação penal poderá ser de iniciativa do Congresso Nacional, Senado, Câmara dos Deputados, Presidente da República (PR), Supremo Tribunal Federal (STF), tribunais superiores, Procurador Geral da República e cidadãos ou por iniciativa popular.

Em matéria penal, normalmente, os principais agentes envolvidos são o Congresso Nacional, a partir de suas duas casas, assim como os projetos de iniciativa do Poder Executivo Federal. Inclusive, como será demonstrado ao longo deste trabalho, o Poder Executivo possui papel central na agenda legislativa em política criminal, contribuindo para dar suporte às

alterações legislativas penais com maior probabilidade de sucesso legislativo, assim como na contenção de determinadas propostas consideradas como indesejadas³.

A composição das casas é substancialmente diferente, sendo baseadas em número, representação, modelo eleitoral e mandatos de extensões diferentes.

A Câmara dos Deputados é atualmente composta atualmente por 513 deputados federais. A distribuição das vagas é feita entre todos os estados da federação e o número de cadeiras é definido pela população de cada estado, conforme a previsão constitucional do art. 45, § 1º, da CRFB.

A eleição dos Deputados Federais segue o chamado modelo de voto “proporcional” em lista aberta. As vagas de cada estado são disputadas igualmente entre os partidos e chapas, sendo necessário que o partido, federação ou coligação, alcance o número de votos mínimo para ter direito a uma vaga. Ainda, é necessário que o candidato eleito alcance a cláusula de barreira individual de 10% dos votos válidos. Ou seja, se um estado hipotético tem 1.000.000 de votos válidos e 10 vagas, a quantidade de votos necessária para eleger um deputado federal será de 100.000 votos, número chamado de “Quociente Eleitoral”. O candidato que ocupará a vaga será o mais votado do partido ou federação, desde que alcance o mínimo de 10.000 votos (10% do quociente eleitoral).

Portanto, em regra, os deputados federais são figuras eleitas pela soma do voto de diversos candidatos e diante da totalidade de 513 representantes, são poucos os candidatos que, de fato, possuem força eleitoral para alcançar o Quociente Eleitoral sozinhos. Esse sistema de organização implica, logicamente, na dependência do deputado federal em relação a estrutura partidária que lhe é oferecida e ao desempenho dos demais candidatos.

Sem a estrutura do partido e sem a soma dos votos, a maior parte dos deputados federais não conseguiriam se eleger⁴. Isso pode ajudar a explicar a rotatividade de parlamentares entre partidos, com a finalidade de “sobreviver” eleitoralmente, assim como a influência da orientação partidária sobre os votos dos parlamentares, o que será desenvolvido em outros capítulos.

Além disso, a relação entre número de vagas e a população de um estado também revela o caráter “popular” dos Deputados Federais, os quais são eleitos com menos votos,

³ Campos, Marcelo da Silveira; e Azevedo, Rodrigo Ghiringhelli. A ambiguidade das escolhas: política criminal no Brasil de 1989 a 2016. *Revista de Sociologia e Política* v. 28, n. 73, 2020.

⁴ Araújo, Paulo Magalhães. O bicameralismo no Brasil: argumentos sobre a importância do Senado na análise do processo decisório federal. *Política & Sociedade*, Florianópolis, Volume 11, Ed. 21, 2012, p. 98.

podendo potencialmente representar grupos sociais e correntes ideológicas de menor expressão numérica.

Ainda, vale destacar que o número de vagas distribuídas nacionalmente não é tema de consenso. A imposição constitucional de proporcionalidade entre o número de representantes e a população do estado, pressupõe ajustes regulares baseados na redistribuição ou aumento das vagas para compensar a evolução populacional de cada região.

A distribuição das cadeiras na Câmara dos Deputados, entre as unidades da federação, não sofre alterações desde 1993. Contudo, o avanço populacional e os fluxos migratórios internos do país geraram uma redistribuição populacional, de modo que a população dos estados foi alterada significativamente⁵. Com isso, revela-se a existência de desproporcionalidade entre a população dos estados e a representação no Congresso Nacional.

A região Norte representa 8,82% da população e possui 12,67% dos representantes. O Nordeste 27,09% da população e 29,43% dos representantes. O Sudeste possui 42,04% da população e 34,89% dos representantes. O Sul tem 14,26% da população e 15,01% dos representantes. O Centro-oeste possui 7,79% da população e 7,99% dos representantes⁶.

Portanto, a evolução populacional e o fluxo de pessoas entre os estados, sem a distribuição de cadeiras, implica a discrepância entre a representatividade percentual da população e o número de parlamentares do estado.

Nesse contexto, a Constituição estabeleceu que a redistribuição de cadeiras seria feita por meio de Lei Complementar (Lcp), restando à CD decidir, a partir de sua legislatura e correlação de forças políticas presente, quem seriam os representantes eventualmente prejudicados ou beneficiados com a redistribuição e/ou aumento das vagas. Contudo, a Lcp 78/1993 não definiu com precisão como o número de deputados seria redistribuído, o que pode ajudar a explicar a omissão da CD em relação ao tema.

O debate sobre a redistribuição ou ampliação das vagas foi objeto da Ação Direta de Inconstitucionalidade por Omissão (ADO) 38, na qual o STF reconheceu a necessidade de o Congresso Nacional decidir sobre a manutenção da proporcionalidade na redistribuição de cadeiras. O tema foi tratado pelo Projeto de Lei Complementar (PLP) 177/23, o qual ajustou o número de vagas na CD para 531. Contudo, o projeto recebeu veto integral do Presidente da

⁵ Cypriano, Vinicius Carloni. A distribuição desproporcional de cadeiras na Câmara dos Deputados entre as unidades federativas e a desigualdade de voto em razão do domicílio eleitoral. Trabalho de Conclusão de Curso orientado pelo Prof. Dr. Paulo Henrique Blair de Oliveira. Faculdade de Direito da Universidade de Brasília. 2021.

⁶ *Ibidem*.

República e, caso o veto não seja derrubado pelo CN, caberá ao TSE realizar o cálculo e redistribuição de vagas⁷ e ⁸, até que o Poder Legislativo volte a deliberar sobre o tema.

Essa dinâmica belicosa no tratamento do tema, revela uma característica que, embora trivial, é importante para compreender a produção legislativa: Deputados Federais precisam de seus mandatos para exercer seu poder político “*plenipotenciário*”⁹, o que pressupõe a necessidade de sobrevivência eleitoral. Assim, a reeleição significa a sobrevivência política do mandato e do mandatário. Logicamente, se o exercício do poder do legislador penal depende da sobrevivência do mandato, a preocupação com o impacto eleitoral das propostas poderá ser explorada como um fator relevante para compreender as proposições legislativas e votos em matéria penal.

Como investiga Paolo Ricci, para compreender a produção legislativa é necessário levar em conta os incentivos voltados aos grupos que dão suporte aos representantes. O autor aponta que a eleição dos deputados federais é marcada pelo incentivo ao “voto pessoal”, com o predomínio de campanhas eleitorais personalizadas para a Câmara do Deputados, incapacidade dos líderes partidários em selecionar os candidatos e impor disciplina durante as decisões no Congresso Nacional, a descentralização do sistema político e a competição intrapartidária. O voto pessoal geraria a tendência de que os legisladores se tornassem devedores do distrito que os elegeu, o que, em tese, seria um incentivo ao “paroquialismo”¹⁰.

Contudo, a análise de dados realizada pelo autor diverge e apresenta que o conteúdo da legislação originária do Congresso Nacional não é necessariamente voltado para beneficiar e satisfazer os interesses “paroquiais” de grupos circunscritos no reduto eleitoral do representante. No contexto brasileiro, observa-se que as propostas legislativas do tipo “distributivo de amplo impacto” tendem a sempre superar as Paroquiais. Ou seja, apesar da tendência lógica ao “paroquialismo”, essa hipótese não se sustenta na realidade legislativa brasileira. Os *outputs* legislativos — resultado concreto da atividade do parlamento: normas jurídicas (leis, resoluções, etc.), atos legislativos e de fiscalização — observados apontaram

⁷ Disponível em: <https://www.camara.leg.br/noticias/1181279-lula-veta-projeto-que-aumenta-de-513-para-531-o-numero-de-deputados-federais/>

⁸ Disponível em: <https://noticias.stf.jus.br/postsnoticias/stf-fixa-prazo-para-redistribuicao-do-numero-de-cadeiras-na-camara-dos-deputados/>

⁹ Ramos, Marcelo Buttelli. Política legislativa penal: fundamentos e limites juspolíticos para a criminalização de condutas. São Paulo. Marcial pons, 2024, p. 52.

¹⁰ Ricci, Paolo. O conteúdo da produção legislativa brasileira: leis nacionais ou políticas paroquiais? Dados, v. 46, p. 699-734, 2003.

para a criação de leis voltadas à comunidade nacional com a tendência de beneficiar grupos espalhados pelo território nacional¹¹.

Essa tendência poderia ser explicada pelos custos de “informação” e de “competição” eleitoral. O Brasil é composto por distritos eleitorais (estados da federação) de grande magnitude e heterogeneidade, de modo que há um custo elevado na interlocução eleitor-candidato, assim como na competição com outros candidatos¹².

Assim, as tendências observadas geram incentivos à produção legislativa com impacto “universalizável”. A criação de leis que atendem aos interesses de grupos específicos social ou regionalmente não é eleitoralmente vantajosa ao representante, razão pela qual se observa a tendência à produção de leis de impacto nacional difuso e não regional¹³.

Assim, essas características também se aplicarão ao Senado Federal, mas com as suas particularidades.

O Senado Federal segue o modelo de voto “majoritário”. Cada estado elegerá 3 senadores para exercer mandatos de 8 anos, representação que deverá ser renovada a cada 4 anos, sendo alternados pelo voto de um e dois terços dos representantes. Será eleito para ocupar a vaga o candidato, ou os 2 candidatos, mais votados do estado. Essa regra muda substancialmente a dinâmica parlamentar, haja vista que tem o potencial de mitigar os efeitos imediatos da preocupação eleitoral e possivelmente resulta em alteração empiricamente verificável, o que será tratado no capítulo que apresentará o estudo de caso da presente pesquisa.

O Senado Federal possui menor influência de seu caráter representativo de minorias, aproximando o/a mandatário/a de um papel institucional como representante do estado de origem. O modelo de eleição majoritário pressupõe que o representante foi eleito por um grupo majoritário de votos válidos, o que também poderá trazer reflexos concretos em matéria legislativa penal.

Na prática, isso significa que todo senador, ou senadora, é uma figura política de muito mais expressão eleitoral e, portanto, raramente será representante de grupos de opinião minoritários numericamente. Em contraste com a eleição dos deputados federais, não há uma dependência entre o candidato ao Senado Federal com a viabilidade eleitoral da chapa ou partido. De todo o modo, a plataforma eleitoral continua tendo alta influência, considerando-se a necessidade de anuência interna do partido com a aprovação do candidato em convenção

¹¹ *Ibidem.*

¹² *Ibidem.*

¹³ *Ibidem.*

partidária, a capacidade do partido firmar alianças e viabilizar o aumento de apoiadores, assim como a disponibilidade de recursos financeiros.

A necessidade por garantir estabilidade e legitimidade das decisões legislativas é apresentada por parte da teoria constitucional como a justificativa para o modelo parlamentar com casas revisoras. Algumas das vantagens atribuídas ao sistema bicameral são: representação de diferentes interesses; melhoria da qualidade; estabilidade; otimização da produção legislativa com revisões; o enrijecimento do sistema de pesos e contrapesos; e a melhora do controle do Poder Executivo pelo Poder Legislativo¹⁴.

José Elias Domingos Costa Marques destaca que entre as justificativas apontadas pelo debate acadêmico do tema, a maior estaria na garantia no atendimento da heterogeneidade. Ou seja, o asseguramento da representatividade política de cada estado de forma nivelada e descentralizada, necessidade prevalente nos sistemas federativos¹⁵.

O referido modelo bicameral tem sido uma demanda dos países de maior “heterogeneidade social” e “extensão territorial”, os quais demandam a existência de espaços diferentes de debate e decisão para controlar e conciliar os diferentes interesses regionais¹⁶. O modelo eleitoral, a duração e forma de renovação de membros, assim como a distribuição de vagas, podem ser entendidas como mecanismos de autocontrole da casa de “cúpula” “alta”, destinada a frear determinadas propostas e representar os interesses de cada estado da federação, com a representação paritária na casa.

A eleição de senadores por voto majoritário implica na inexistência de “voto preferencial”, resultando na diminuição do “voto pessoal”, e sustenta a hipótese de que senadores estão menos envolvidos em atitudes “paroquialistas”, de modo que estariam mais concentrados “*na prática da distribuição de benefícios difusos*”¹⁷.

Feitas essas considerações, podemos sintetizar as diferenças entre a Câmara dos Deputados e o Senado Federal a partir do trabalho de Paulo Magalhães de Araújo, no qual o autor conclui pela existência de incongruências entre as casas legislativas¹⁸. Segundo o autor

¹⁴ Marques, José Elias Domingos Costa. Bicameralismo de fato? Representação regional e produção legislativa no Senado Federal brasileiro. 36º Encontro Anual da Anpocs.

¹⁵ *Ibidem*.

¹⁶ Silva, Rafael Silveira e; Simões, Leandro Ribeiro. Relação bicameral no processo legislativo: um panorama da tramitação das propostas formuladas pelo Congresso na ótica das casas revisoras. Brasília: Núcleo de Estudos e Pesquisas/CONLEG/Senado, Dezembro 2020.

¹⁷ Ricci, Paolo. *Op. Cit.* p. 705, 2003.

¹⁸ Araújo, Paulo Magalhães. *O bicameralismo no Brasil: argumentos sobre a importância do Senado na análise do processo decisório federal. Política & Sociedade, Florianópolis, Volume 11, Ed. 21, 2012, p. 98.*

haveria incongruência no tamanho das câmaras, sistema eleitoral, tipo de lista, magnitude média, renovação eleitoral, duração dos mandatos, idade mínima exigida e regras de suplência. Em relação à congruência, seriam congruentes os critérios da circunscrição eleitoral, data das eleições e demais requisitos para ser candidato¹⁹.

Para este trabalho, importa saber que a legislação penal necessariamente será submetida ao processo deliberativo que perpassa a lógica e dinâmica particular das duas casas e da interlocução entre os seus representantes.

1.1.2 PARTICULARIDADES DO SISTEMA POLÍTICO BRASILEIRO

A partir da literatura, é possível observar algumas particularidades do sistema político brasileiro que auxiliam a compreender as dinâmicas da atuação parlamentar. Dentre elas estão: a dinâmica do presidencialismo de coalizão²⁰, a amplitude do território nacional e dos distritos eleitorais, a pessoalidade do voto, o nível de relevância dos partidos políticos, a incongruência entre as câmaras legislativas e os mecanismos de influência sobre o voto.

A divisão do Poder Legislativo nacional em um sistema bicameral pressupõe a necessidade de criar regras distintas de ingresso em cada uma das Casas Legislativas como forma de instituir mecanismos de controle interno do Poder Legislativo e, com isso, estabelecer pesos e contrapesos à atividade legislativa²¹.

Nenhum país que adota um sistema bicameral tem regras idênticas para a eleição e funcionamento de ambas as Câmaras²², essa diferença entre as câmaras é chamada pela literatura de “incongruência”.

Segundo Paulo Araújo, “o conceito de incongruência se funda no pressuposto de que a disposição de uma casa para contribuir de forma diferenciada nas decisões legislativas (...) depende da configuração bicameral da representação política”²³. A diferença entre as regras de acesso para cada casa é o que define o grau de incongruência, quanto maior a divergência entre as regras de acesso, mais incongruente será o sistema. Para o autor, quanto maior a

¹⁹ *Ibidem*.

²⁰ O Presidencialismo de coalizão se baseia na organização do Estado que exige que o Presidente da República forme coalizações entre diferentes grupos e partidos políticos para garantir sua governabilidade. A formação de coalizão de partidos articulada pelo Executivo, frequentemente se dará mediante a distribuição de postos-chave, para garantir a aprovação de sua agenda legislativa no Congresso Nacional.

²¹ Araújo, Paulo Magalhães. *Op. Cit.*

²² *Ibidem*.

²³ *Ibidem*, p. 91.

incongruência “(...) *mais incentivos existirão para a contribuição particular de cada casa na conformação das decisões políticas*”²⁴.

A partir dessa concepção, a simetria do sistema está baseada na representação bicameral. Se a diferença nas regras de acesso modifica o perfil dos parlamentares integrantes de cada casa, conseqüentemente, serão modificados os grupos representados, a correlação de forças existentes dentro de cada casa e os votos de cada parlamentar.

Portanto, trata-se de um sistema que a partir da distinção das regras de acesso, modifica o perfil dos parlamentares e o conjunto de incentivos que possivelmente poderão orientar a sua atuação legislativa e votos.

Diversos autores defendem que a votação proporcional em lista aberta²⁵ gera uma ampliação do caráter de “voto pessoal” dos deputados federais. Nesse contexto, é possível presumir que a sobrevivência eleitoral estaria ligada à aprovação de medidas que afetam diretamente o distrito eleitoral de origem e, conseqüentemente, a base eleitoral do representante. Esse cenário apontaria para uma relevância da política de “*Pork Barrel*”²⁶, a qual, no caso brasileiro, seria mais facilmente realizada por meio da utilização das emendas parlamentares.

Apesar de essas premissas parecerem verdadeiras intuitivamente, alguns estudos empíricos sugerem que a influência é limitada, não podendo ser considerada como determinante para a sobrevivência eleitoral do representante, especialmente no que tange às emendas parlamentares²⁷.

O estudo de Alexandre Baião e Cláudio Couto confirma que as emendas parlamentares têm impacto eleitoral e que a medida de maior influência eleitoral é a aplicação dos recursos oriundos das emendas parlamentares em prefeituras. Esse efeito eleitoral é maximizado quando o Poder Executivo Municipal é chefiado por colega de partido do parlamentar federal. Nesses casos, o prefeito assume um papel de *broker* político, intermediando a utilização dos

²⁴ *Ibidem*, p. 91.

²⁵ A votação proporcional em lista aberta é modelo eleitoral no qual o eleitor vota no candidato ou no partido/chapa, e as vagas são distribuídas proporcionalmente aos partidos. Nesse modelo, a ordem de preenchimento das vagas pelos candidatos é definida pelos votos individuais que cada um recebeu. Ou seja, cada partido e chapa conquista uma vaga pela soma de seus candidatos, e essa vaga é ocupada do mais ao menos votado.

²⁶ *Pork Barrel* é a prática de direcionamento intencional de políticas ou recursos públicos para privilegiar determinado grupo e/ou região, comumente ligada ao distrito eleitoral do representante, para angariar apoio político e eleitoral.

²⁷ Baião, Alexandre Lima; Couto, Cláudio Gonçalves. A eficácia do pork barrel: a importância de emendas orçamentárias e prefeitos aliados na eleição de deputados. *Opinião Pública*, v. 23, n. 3, p. 714-753, 2017.

recursos em medidas concretas e beneficiando eleitoralmente o deputado remetente das emendas²⁸.

Apesar de concluir pela existência dessa influência, o estudo observa a pouca significância do impacto eleitoral das emendas parlamentares. No cenário analisado, em que os deputados dispunham de R\$ 5 milhões em emendas, o resultado eleitoral estimado seria na ordem de 5 mil votos, os quais somente seriam significantes na disputa intra-chapa para alguns representantes de distritos eleitorais de menor magnitude²⁹.

Logo, apesar da pessoalidade do voto dos deputados federais, não é possível observar a existência do “paroquialismo” ou do “*pork barrel*”, de modo que outros fatores possuem maior influência sobre os incentivos voltados à sobrevivência eleitoral.

A literatura aponta que a organização do modelo político-institucional brasileira é baseada na necessidade do estabelecimento de coalizões partidárias para viabilizar a implantação da agenda do governo federal. O desenho institucional dá poderes significativos de formação de agenda ao Poder Executivo Federal, dando-o maior capacidade negocial, enquanto também condiciona o sucesso da agenda do governo à aprovação de diversas propostas no parlamento³⁰. Dentre as medidas disponíveis, destaca-se a possibilidade de propor uma série de projetos de lei, requisitar urgência na sua tramitação e a possibilidade de editar Medida Provisória, potencialmente obstruindo a pauta do Poder Legislativo.

Essa dinâmica é explicada dentro da chamada “teoria das coalizões”, entendendo-se como coalizão o compartilhamento de recursos políticos para alcançar determinado objetivo ou metas em comum³¹.

Apesar dos debates sobre a correta definição do conceito de “Presidencialismo de Coalizão”, podemos entender o conceito como um desenho institucional de interdependência entre Poder Executivo e Legislativo, o qual pressupõe a formação de coalizões políticas para assegurar condições de governabilidade e sucesso das pautas legislativas³².

Os autores mais “pessimistas” previam que o modelo do presidencialismo de coalizão gera problemas inerentes à dificuldade na interação e coalizão de interesses entre as autoridades

²⁸ *Ibidem*.

²⁹ *Ibidem*.

³⁰ *Ibidem*.

³¹ Pinheiro, Victor Marcel; Falconi, Ivan Furlan; Vieira, Gustavo Afonso Sabóia. Presidencialismo de coalizão: poder de agenda e taxas de dominância e de sucesso nas relações entre o Executivo e o Legislativo. Revista de Informação Legislativa: RIL, Brasília, DF, v. 61, n. 242, p. 11-33, abr./jun. 2024. Disponível em: https://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/61/242/ril_v61_n242_p11.

³² *Ibidem*.

representantes dos entes federativos e os parlamentares, eleitos em lista aberta. A diferença entre as regras desses sistemas eleitorais geraria incentivos que favorecem o “*clientelismo*” e instrumentos “*particularistas*”, causando dificuldades na articulação das coalizões. Apesar de as pesquisas empíricas não apontarem para um cenário catastrófico, em que o governo é impedido de atuar por conta do enfraquecimento de suas bases parlamentares, a tendência ao clientelismo e a necessidade de formar coalizões distintas das firmadas no período eleitoral permanece como característica desse modelo institucional³³.

Fernando Limongi destaca a “*taxa de sucesso*” e a “*taxa de dominância*” como indicadores do funcionamento da estrutura do Poder Executivo. A *taxa de sucesso* se refere ao percentual de propostas de iniciativa do Poder Executivo bem-sucedidas, enquanto a *taxa de dominância* se refere ao percentual de leis propostas pelo Poder Executivo e aprovadas em comparação às outras iniciativas³⁴. Essas taxas seguiriam a chamada “regra dos 90%”, segundo a qual a *taxa de dominância* e de *sucesso* tendem a ser de cerca de 90%, revelando o papel de centralidade do Poder Executivo na agenda legislativa, o que seria constatado em países como Inglaterra, Dinamarca e Finlândia e Brasil.

Limongi observa que a alta taxa de dominância e sucesso não são um sinal de falência ou de perda de controle do Poder Legislativo, mas que seria mais bem explicado como uma “delegação expressa da maioria”, por conta de altas taxas de disciplina do partido ou da coalizão partidária³⁵. Ou seja, só há alta de taxa de sucesso e dominância nos estados em que o Parlamento permite e essa permissão é uma escolha do Poder Legislativo em apoiar, ou não, as propostas oriundas do Poder Executivo.

Contudo, a regra comporta exceções. Países como Portugal, que chegaram ao mínimo de 13,7%, e Itália, com mínimo de 51,3%, possuem taxas mais baixas de sucesso e dominância³⁶. No caso brasileiro, a partir de metodologia que não levou em conta leis meramente orçamentárias e honoríficas, a *taxa de dominância* tem sido na faixa de 50%³⁷.

³³ *Ibidem*.

³⁴ Limongi, Fernando. A democracia no Brasil: presidencialismo, coalizão partidária e processo decisório. Novos estudos CEBRAP, p. 17-41, 2006.

³⁵ *Ibidem*, p.22.

³⁶ *Ibidem*.

³⁷ Pinheiro, Victor Marcel; Falconi; *et al. Op. Cit*, p.24, 2024.

No que tange à *taxa de sucesso* das iniciativas legislativas do Presidente da República, entre 1988 e 2022, a média foi de 61,55%, alcançando a máxima de 74,79% no governo Lula I, e a mínima de 51,80% no governo FHC II³⁸:

Governo	Transformada em Norma Jurídica	Arquivada	Em Tramitação
Sarney	66,81%	32,74%	0,44%
Collor	64,87%	34,77%	0,36%
Itamar	61,01%	37,61%	1,38%
FHC I	67,94%	30,59%	1,47%
FHC II	51,80%	46,28%	1,91%
Lula I	74,79%	18,84%	6,37%
Lula II	54,49%	22,03%	23,48%
Dilma I	70,45%	18,75%	10,80%
Dilma II	64,35%	21,74%	13,91%
Temer	54,24%	32,20%	13,56%
Bolsonaro	53,04%	29,05%	17,91%
Total	61,55%	30,63%	7,82%

(Fonte: Vitor Marcel Pinheiro, *et al.*)

Mesmo nos governos com menor *taxa de sucesso*, como os governos FHC II, Lula II, Temer e Bolsonaro, as taxas de sucesso revelam que mais da metade das propostas legislativas de iniciativa da presidência foram aprovadas. Assim, apesar das ressalvas feitas em relação aos riscos do presidencialismo de coalizão, revela-se que o Poder Executivo dispõe de ferramentas para promover suas pautas legislativas, como a possibilidade de propor uma série de projetos de lei, requisitar urgência na sua tramitação e a possibilidade de editar Medida Provisória, potencialmente obstruindo a pauta do Poder Legislativo³⁹.

Portanto, a partir dessas considerações, podemos estabelecer algumas premissas sobre o sistema político brasileiro. Dentre elas a de que **(1)** há protagonismo do Poder Executivo em relação a agenda legislativa; **(2)** o sucesso da agenda do Poder Executivo depende da realização de coalizões partidárias e que, **(3)** a distinção entre as regras de acesso para as duas casas legislativas (CD e SF) representa incongruência, estabelecendo sistema de controle interno (pesos e contrapesos) e contribuindo para a simetria do sistema.

³⁸ *Ibidem*, p.28.

³⁹ *Ibidem*.

1.1.3 O PROCESSO LEGISLATIVO

O processo legislativo compreende a forma e possibilidade de produção dos diversos atos normativos previstos no ordenamento jurídico assim como o conjunto de atos que regulam os limites da produção legislativa. No âmbito constitucional, a organização dos atos normativos compreendidos pelo processo legislativo está prevista a partir do art. 59 da CRFB. São previstas emendas à Constituição, leis complementares, leis ordinárias, leis delegadas, medidas provisórias, decretos legislativos e resoluções.

A Lei Complementar n. 95 de 1998 regula a “elaboração, a redação, a alteração e a consolidação das leis”. Dentre a matéria regulada, interessa a este trabalho, a organização básica, vedações substantivas e a forma de redação das leis.

Conforme o disposto no art. 3º da LCP 95/1998, a Lei será estruturada a partir de 3 partes básicas: (1ª) a parte preliminar, na qual é exposta a epígrafe, ementa, enunciado do objeto, indicação do âmbito de aplicação; (2ª) parte normativa, compreendida pelo texto das normas e conteúdo substantivo da matéria regulada; e (3ª) parte final, a qual descreve as medidas necessárias à implementação das normas de conteúdo substantivo, disposições transitórias e cláusulas de vigência e revogação.

Dentre o previsto pelo art. 7º da LCP 95/1998, destaca-se que inciso I obriga, com exceção dos códigos, a Lei a ter objeto único; e o inciso II, estabelece que a Lei não conterà matéria estranha ao seu objeto. Essas limitações se inserem no debate sobre leis “Jabuti”, ou seja, leis que incorporam conteúdo estranho ao seu objeto como tática para aprovar medidas de forma velada, prática vedada pela LCP 95/1998 para prestigiar o debate público.

Ainda, podemos destacar o art. 11 da LCP 95/1998, o qual estabelece que as disposições normativas deverão ser redigidas com clareza, precisão e ordem lógica. A clareza se refere à linguagem empregada na escrita, a qual deve priorizar a utilização de termos comuns e um estilo de escrita que favoreça a melhor compreensão da redação do dispositivo. A precisão se refere ao uso de termos técnicos e forma de escrita que permita a melhor compreensão do comando jurídico pretendido pelos legisladores. A ordem lógica se refere à organização do conteúdo da lei de forma a favorecer a sua compreensão.

Como é possível observar, as diretrizes básicas para a redação e elaboração da legislação pretendem favorecer a correta compreensão do comando normativo, visando a uma melhor coesão do ordenamento e clareza da matéria legislada, para permitir um processo

legislativo mais transparente. No âmbito criminal, são requisitos que podem ser relacionados com princípios básicos como da legitimidade, legalidade e taxatividade.

A tramitação das propostas legislativas na CD, é regulada pelo Regimento Interno da Câmara dos Deputados, tem-se que as propostas legislativas serão apresentadas perante a Mesa Diretora⁴⁰ (art. 131 da RICD), mas serão necessariamente objeto de deliberação das comissões competentes (art. 132, § 1º, da RICD).

Após a apresentação da proposta à Mesa Diretora, caberá à presidência da CD realizar exame prévio de admissibilidade, o qual considerará se a proposta viola o regimento da Casa, é flagrantemente inconstitucional, não é de competência da CD e se foi redigida em termos claros e concisos (art. 100, § 2º e art. 137, § 1º, I, II e III, do RICD)⁴¹. Como observado por Ramos Buttelli, “(...) *entre os pressupostos de admissibilidade listados não consta a exigência de uma exposição qualificada dos motivos que justificam a aprovação da proposição (...)*”, questão apontada como fundamental para entender a configuração do processo legislativo⁴².

Entre as 30 comissões permanentes da CD, aponta-se 7 comissões como competentes para tratar de matéria penal, sendo elas a (1) Comissão de Constituição e Justiça (CCJ); (2) Comissão de Finanças e Tributação; (3) Comissão de Direitos Humanos, Minorias e Igualdade Racial; (4) Comissão de Segurança Pública e Combate ao Crime Organizado; (5) Comissão de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável; (6) Comissão de Desenvolvimento Econômico; e (7) Comissão de Fiscalização Financeira e Controle⁴³.

Dentre elas, destaca-se a relevância da CCJ⁴⁴, comissão com a maior competência, a qual somente pode ser afastada na hipótese de criação de Comissão Especial, a qual deverá necessariamente possuir membros da CCJ. Além disso, as manifestações dessa comissão possuem caráter conclusivo, podendo emitir pareceres terminativos, os quais independem de manifestação, chancela ou revisão de outras comissões e até mesmo do plenário da CD⁴⁵.

Entre um dos principais instrumentos existentes na RICD está o regimento de urgência, o qual depende de requerimento escrito e deliberação do plenário (art. 117, XV, da RICD).

⁴⁰ Órgão de cúpula que administra e dirige os trabalhos legislativos conjuntos (sessões bicamerais) do Senado Federal e da Câmara dos Deputados.

⁴¹ Ramos, Marcelo Buttelli. *Op. Cit.*

⁴² *Ibidem*, p. 281.

⁴³ *Ibidem*.

⁴⁴ A Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJ) da Câmara dos Deputados é formada por Deputados Federais e sua composição obedece à proporcionalidade da representação partidária, garantindo que as bancadas tenham o número de cadeiras correspondente à sua força na Casa.

⁴⁵ *Ibidem*, p. 287.

A urgência possui as seguintes hipóteses: (i) matéria que envolva defesa da sociedade democrática e das liberdades fundamentais; (ii) providências para tratar de calamidade pública, (iii) prorrogação de prazos legais a se findarem ou alteração de lei para aplicar-se em época certa e próxima e (iv) quando pretender-se a apreciação da matéria na mesma sessão (art. 153, I, II, III e IV, do RICD).

Podemos destacar desde já que as hipóteses para o reconhecimento do regime de urgência são genéricas e poderiam ser aplicadas a virtualmente qualquer matéria. O que aparenta importar mais para essa forma de votação é o interesse político representado pelo número de parlamentares necessários para apresentar o requerimento do regime expresso, assim como seu papel enquanto ferramenta tática política, utilizada para reduzir debates e acelerar as deliberações sobre determinadas matérias. A proposta de urgência deverá ser apresentada por 2/3 dos membros da mesa do CD, 1/3 dos membros da Câmara dos Deputados (ou líderes que representem esse número), ou 2/3 dos membros da Comissão competente para opinar sobre o mérito da proposta (art. 154, I, II e III, da RICD).

Ao ser aprovado, o regime de urgência possibilita a inclusão automática da proposta na ordem do dia para discussão e votação imediata (art. 155, *caput*, do RICD), impede o requerimento de retirada de pauta, assim como de adiamento de discussão (art. 155, I e II, do RICD). O regime de urgência também veda a discussão da matéria pelo plenário, pois, havendo apenas exposição de orador favorável e contrário à proposição no prazo improrrogável de 5 minutos (art. 154, § 1º, do RICD). Ou seja, trata-se de uma medida que reduz, em muito, a capacidade de debate e reflexão sobre a matéria, seja dentro do parlamento ou pela sociedade civil, considerando-se o tempo exíguo entre aprovação do regime de urgência e aprovação da matéria.

Nesse ponto, destaca-se um problema central para a política legislativa penal que é o fato de que as propostas legislativas em matéria penal também estão sujeitas ao regime de urgência, o qual pressupõe a redução do tempo de discussão e tramitação. Essa possibilidade expõe uma fragilidade do sistema legislativo brasileiro que permite a criação de dispositivos jurídicos penais sem a discussão e a sujeição ao escrutínio esperado às normas dessa natureza. O debate acelerado e cerceado aumenta o risco de normas penais originadas de processos legislativos “irracionais”, incapazes de refletir ética, filosófica, prática e financeiramente sobre as motivações e efeitos da alteração legislativa penal dentro do ordenamento, haja vista que as

propostas “pulam” os debates em comissões específicas, nas quais haveria a análise da proposta com maior profundidade.

Ao investigar mais profundamente esse processo, dentro do campo da política legislativa penal, José Luiz Diez Ripollés observa que os processos legislativos criminais podem ser divididos em 3 fases: a fase pré-legislativa, fase parlamentar e a fase pós-legislativa⁴⁶.

A fase pré-legislativa é composta pelas etapas da disfunção social, mal-estar social, opinião pública, programas de ação e o projeto de proposição de lei. A lei penal decorre da identificação de um fato disfuncional que gere mal-estar e comoção social suficiente para chamar a atenção dos agentes políticos. Durante esse processo há diferentes protagonistas como o cidadão, o líder comunitário, os meios de comunicação etc.. A partir da identificação do problema pelo agente público, inicia-se a burocracia legislativa, com a elaboração e apresentação do projeto de lei⁴⁷.

A fase parlamentar é composta pela apresentação e admissão da proposta legislativa, deliberação sobre ela e a aprovação da Lei. Na fase de apresentação, as propostas endossadas por grupos de parlamentares, com apoio de bancadas ou de iniciativa do governo tendem a ter mais relevância e sucesso. A deliberação, por sua vez, é o momento em que os parlamentares propõem emendas e há espaço para considerar alternativas e outros pontos de vista⁴⁸. No sistema bicameral, como o brasileiro, as 3 etapas ocorrem tanto na Câmara dos Deputados, quanto no Senado Federal.

A fase pós legislativa, denominada no modelo de Diez-Ripollés de “avaliadora”, seria responsável pela análise de uma lei penal em vigor e seus efeitos. A avaliação dependeria do interesse social, dos recursos humanos e materiais disponíveis, assim como os problemas metodológicos e a difusão dos resultados⁴⁹.

Com essa compreensão sobre a forma de organização do processo legislativo, Diez Ripollés propõe-se um modelo de “racionalidade legislativa”. A partir dele, será “racional” a

⁴⁶ Díez Ripollés, José Luis. La racionalidade legislativa penal. Decisiones en un procedimiento socio-legislativo complejo. In La legislación en serio: Estudios sobre derecho y jurisprudencia. A. Daniel Oliver-Lalana et al. Tirant lo Blanch, Valencia, 2019.

⁴⁷ *Ibidem*.

⁴⁸ *Ibidem*.

⁴⁹ *Ibidem*.

decisão legislativa que afete o controle social ou penal que atenda a maioria dos dados relevantes para a realidade social e jurídica na qual a decisão irá incidir⁵⁰.

Nesse sentido, este trabalho não busca compreender se o processo legislativo brasileiro é ou não racional, mas entender sob qual lógica o parlamento opera. A decisão dos representantes está baseada em um conjunto de incentivos próprios da lógica político partidária e eleitoral, o que deverá ser verificável nos atos que compõe o processo legislativo.

A partir dessa premissa, nos dedicaremos a compreender quais são os fatores de influência sobre o processo de produção das leis penais e como é possível observar sua influência sobre as decisões dos legisladores, a partir do trâmite do Pacote Anticrime, o que explica a transformação entre o projeto inicial e o final. Ou seja, pretende-se estudar o comportamento legislativo e como os parlamentares criam a lei penal.

1.2 OS FATORES DE INFLUÊNCIA SOBRE A PRODUÇÃO LEGISLATIVA PENAL

Este capítulo busca testar a hipótese de que o comportamento legislativo está sujeito a uma série de fatores de influência identificáveis por meio da literatura em política criminal, processo legislativo, política legislativa penal e ciência política.

Para testar essa premissa, este Subcapítulo irá delinear (1.2.1) considerações sobre a natureza das decisões parlamentares e a tentativa de diferenciar fatores subjetivos e objetivos; e (1.2.2) os fatores de influência reconhecidos pela literatura em ciência política e processo legislativo.

1.2.1 Considerações sobre a natureza das decisões parlamentares e a tentativa de diferenciar fatores subjetivos e objetivos

O que chamamos de “fatores de influência” são os elementos que moldam o comportamento, atividade, tomada de decisão e votos no âmbito do processo legislativo⁵¹, a partir do que é percebido pelos próprios legisladores ou por observadores do processo legislativo⁵². Esse conceito engloba aquilo que influi sobre os atos, movimentos, decisões e deliberações legislativas, sejam elas individuais ou colegiadas. Ou seja, o que interfere sobre posições defendidas pelos parlamentares, projetos de lei, emendas, requerimentos, votos e demais atos praticados no contexto do processo legislativo.

⁵⁰ *Ibidem*.

⁵¹ Canfield-Davis, et al, Factors of influence on legislative decision making: a descriptive study updated august 2009. Journal of Legal, Ethical and Regulatory Issues, Volume 13, Number 2, 2010.

⁵² Canfield-Davis, K., & Jain, S. Legislative Decision Making on Education Issues: A Qualitative Study. *The Qualitative Report*, 15(3), 600-629. 2010. Disponível em: <https://doi.org/10.46743/2160-3715/2010.1166>.

Uma das hipóteses iniciais desse trabalho é a de que seria possível observar a existência de fatores de influência subjetivos e objetivos como instrumentos de análise para compreender os *outputs* legislativos. Se isso for confirmado, a ideologia, a ética, a moral, a visão de mundo, entre outros, poderiam ser compreendidos como fatores relevantes para investigar o comportamento legislativo em matéria penal.

Para atestar ou rejeitar isso, é necessário compreender a dinâmica político-parlamentar, a maneira como os agentes políticos se movimentam e a natureza das decisões parlamentares.

Para isso, podemos definir algumas premissas básicas: (1) toda Lei Penal é fruto de uma decisão colegiada, seja da Comissão, Grupo de Trabalho competente ou do Plenário; (2) toda Lei Penal é submetida a diversos graus de autorregulação e regulação externa, seja entre casas legislativas (Senado Federal e Câmara dos Deputados), pelo veto do Poder Executivo, ou controle de constitucionalidade pelo Poder Judiciário; (3) nenhuma Lei Penal decorre de vontade individual; e (4) o processo de aprovação da Lei Penal é definido por etapas preestabelecidas pelo regimento das respectivas “casas legislativas”, o qual impõe a sua submissão a mais de uma esfera de decisão colegiada^{53, 54, 55 e 56}.

Essas premissas lógicas nos conduzem a compreensão de que a vontade legislativa não pode ser individualizada, o elemento colegiado é pressuposto para a existência e validade da norma jurídica criminal e funcionamento da casa legislativa. Mesmo os atos legislativos penais que partem de um indivíduo — seja por decreto ou pela propositura advinda de um mesmo parlamentar — em algum momento serão submetidos ao crivo do colegiado. Igualmente, no caso das leis penais em branco, a abertura que permite que o conteúdo normativo penal seja satisfeito por regulamentação complementar, que pode ser originada por ato individual de uma determinada autoridade, também decorre de uma decisão parlamentar.

Apesar de ser possível observar protagonistas no âmbito do processo legislativo, ainda assim, esse protagonismo continua sendo resultado da validação de um corpo coletivo. Como explorado no subcapítulo anterior, o Poder Executivo somente tem protagonismo sobre o processo legislativo criminal quando o Parlamento concede esse espaço.

Nessa direção, Carolina Costa Ferreira pontua que a figura do “legislador” não existe. Em razão da natureza coletiva e institucional das decisões do parlamento, não é possível

⁵³ Brasil, Congresso Nacional. Regimento Comum. Resolução n. 1, de 1970-CN.

⁵⁴ Brasil, Câmara dos Deputados. Regimento Interno. Resolução n. 17, de 1989 e Resolução n. 16 de 2025.

⁵⁵ Brasil, Senado Federal. Regimento Interno, Resolução n. 93 de 1970.

⁵⁶ Brasil, Assembleia Nacional Constituinte. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.

individualizar e personalizar essa figura. Entende-se que o processo legislativo é “(...) *um conjunto de atos, previamente definidos pela constituição e pelas normas regimentais, que tenham por objeto deliberar, respeitando-se os pressupostos de um Estado Democrático de Direito, pela criação, alteração ou revogação de uma norma jurídica*”⁵⁷.

O mesmo foi observado por Roberta Simões Nascimento, ao tratar do debate sobre a “intenção” e “vontade” do legislador como parâmetros utilizados para a interpretação das normas jurídicas. Nesse sentido, “(...) *a noção de um legislador é mera ficção: não existe tal pessoa, de modo que falar de intenção legislativa seria equivocado e, de qualquer forma, meramente conjectural*”⁵⁸.

Nascimento aponta que o cerne do argumento “cético”⁵⁹ é de que uma coletividade não pode ter intenção, porque a norma jurídica é produto de um processo complexo de decisão, em que diversos representantes podem ter motivações e intenções distintas. Logo, sendo o parlamento composto por várias maiorias, as quais são compostas por vários legisladores, as razões para o parlamentar votar a favor ou contra são “(...) *tão variadas quanto o seu número*”⁶⁰.

Nesse contexto, não faz sentido falar na vontade de um legislador ou em intenção legislativa. E, sendo assim, tampouco faz muito sentido falar na existência de fatores subjetivos relevantes para aferir os seus efeitos sobre a produção legislativa, a partir da metodologia adotada neste trabalho.

Isso não significa desprezar completamente a influência dos fatores subjetivos sobre o comportamento dos autores. A literatura no campo criminal tem assentado a importância da influência dos fatores subjetivos e psicológicos no processo de tomada de decisão. A tomada de decisão não é um processo unicamente racional e consciente, mas um fenômeno complexo, composto por concepções, vieses cognitivos, vieses heurísticos, emoções, assim como do conjunto de vivências e experiências que orientam a visão de mundo do autor responsável pela decisão⁶¹.

⁵⁷ Ferreira, Carolina Costa. A política criminal no processo legislativo, Belo Horizonte: Editora D’Plácido, 2021 p. 155.

⁵⁸ Nascimento, Roberta Simões. O argumento da intenção do legislador: anotações teóricas sobre uso e significado. Revista de Informação Legislativa: RIL, Brasília, DF, v. 58, n. 232, p. 167-193, out./dez. 2021. Disponível em: https://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/58/232/ril_v58_n232_p167.

⁵⁹ Argumento “cético” é o termo utilizado para categorizar a opinião de um grupo de autores no contexto dos debates sobre a utilidade da noção de intenção do legislador na interpretação jurídica.

⁶⁰ Nascimento, Roberta Simões. *Op. Cit.* 2021, p.176.

⁶¹ Rosa, Alexandre Morais da. Guia do Processo Penal Conforme a Teoria dos Jogos. Ed. Empório Do Direito. 2017.

Além disso, a tomada de decisão não pode ser dissociada da relação marcada pela raça, classe, gênero, território, sexualidade, etnia etc. Esses fatores atuam diretamente sobre como os agentes tomadores de decisão compreendem os efeitos das matérias submetidas à deliberação. Seja de forma consciente, ou não, esses marcadores atuam diretamente sobre as relações sociais, de modo que sua compreensão exige uma análise interseccional⁶².

No caso dos parlamentares, nosso objeto de análise, esses agentes também estão sujeitos aos vieses descritos anteriormente. A atuação dos parlamentares não pode ser dissociada de elementos subjetivos que pautam sua atuação. É apenas ao se assumir essa complexidade do processo psicossocial e subjetivo de tomada das decisões, que será possível compreender os fatores subjetivos que exercem influência sobre o comportamento dos parlamentares no processo legislativo.

Por um lado, a subjetividade e complexidade do processo de tomada de decisões aponta para a sua relevância na compreensão dos agentes no processo legislativo e para o desenvolvimento de investigações específicas sobre o tema. Por outro lado, retorna-se à questão abordada por Carolina Costa Ferreira e Roberta Simões Nascimento: não faz sentido falar em “o legislador”. O *output* legislativo é necessariamente consequência de uma série de expressões de motivações e concepções subjetivas, as quais se materializam em uma conduta objetiva.

Em outras palavras, importa mais para a análise do processo legislativo o que foi objetiva e concretamente produzido — com todas as suas nuances e elementos empiricamente aferíveis — do que as motivações subjetivas e teleológicas individuais dos representantes envolvidos no processo deliberativo que resultou na aprovação de determinada norma jurídica.

O fato mais relevante para a produção legislativa é o produto desse processo complexo. Diante de um universo de motivações pessoais e subjetivas dos legisladores, é o ato concreto, representado, por exemplo, pelo voto favorável ou contrário no plenário, ou pelo conteúdo de uma emenda modificativa, aditiva ou supressiva. A Lei Penal é o produto desse processo de decantação e, ao entrar em vigência, se descola dos elementos “subjetivos” considerados pelo legislador, ou das noções de sua “vontade”, tornando-se norma posta, e não mais pressuposta⁶³. Em outras palavras, com a vigência do dispositivo penal, a análise do dispositivo vigente é mais

⁶² Crenshaw, Kimberlé. Demarginalizing the intersection of race and sex: a black feminist critique of antidiscrimination doctrine, feminist theory and antiracist politics. The University of Chicago Legal Forum, Chicago, n. 140, p.139-167, 1989.

⁶³ Kelsen, Hans. Teoria Pura do Direito. Ed. JusPodivm, 2009.

importante do que a subjetividade de cada um dos representantes: importa o que está escrito e não o que quis ser escrito ou o que se quis fazer entender.

Passando-se a tecer algumas considerações conclusivas, temos que a hipótese tratada neste subcapítulo, referente a aferição dos fatores subjetivos, não pode ser integralmente confirmada por meio da metodologia adotada por este trabalho. A literatura indica ser verdade que há fatores subjetivos envolvidos no processo legislativo. Contudo, não parece ser possível aferir com o rigor científico necessário quais fatores são esses e seu grau de influência apenas por meio da revisão bibliográfica e da análise do processo legislativo.

Ademais, é relevante compreender que tão ou mais difícil que aferir esses fatores é a tarefa de os isolar, porque há fatores de influência que podem ser ao mesmo tempo subjetivos e objetivos. No caso das religiões, por exemplo, há elementos subjetivos relacionados a moral e ética própria de cada doutrina religiosa, assim como fatores potencialmente objetivos, como a influência de instituições religiosas ou grupos de interesse ligados a religiões.

Assim, a bibliografia consultada fornece ferramentas que nos permitem concluir que a diferenciação entre fatores subjetivos e objetivos é mais complexa do que o antecipado. Desse modo, este trabalho irá optar por generalizar o conceito, utilizando apenas o termo “fator(es) de influência”, o qual, por sua maior abrangência aparenta ser mais coerente para tratar do objeto investigado.

1.2.2 Os fatores de influência reconhecidos pela literatura em política criminal, processo legislativo, política legislativa penal e ciência política.

A literatura internacional identificou, a partir de estudos empíricos, uma série de fatores que influenciam o processo legislativo, a tomada de decisões e, conseqüentemente, os *outputs* legislativos. Ao se considerar as semelhanças da dinâmica organizacional dos sistemas legislativos brasileiro e estadunidense, é possível observar que muitos desses fatores são suficientemente compatíveis com a dinâmica legislativa brasileira.

Ressalva-se que as evidências encontradas na literatura internacional devem ser compatibilizadas com a realidade brasileira. As dinâmicas parlamentares nacionais diferem substancialmente da realidade estudada nos Estados Unidos, e nem todas se aplicam da mesma forma ao nosso sistema político. Por isso, buscamos compatibilizar os achados das investigações estrangeiras, com as análises realizadas pela literatura brasileira em processo e comportamento legislativo.

No mais, os fatores de influência identificados ainda precisam ser submetidos a testes empíricos no contexto brasileiro para aferir se serão confirmados ou não como fatores de influência relevantes, assim como a magnitude de sua influência.

1.2.2.1 Os fatores de influência em Canfield-Davis

A partir da literatura, é possível identificar alguns fatores de influência sobre a atividade legislativa. Canfield-Davis, com base em um estudo qualitativo anterior, identificou 18 fatores chave de influência que moldam a tomada de decisão legislativa. O estudo teve como base questionário aplicado perante membros de um parlamento estadual dos EUA e sua bibliografia se baseou em estudos pretéritos que tratavam, mais especificamente, das influências sobre a deliberação em políticas educacionais⁶⁴. Em que pese a diferença entre o assunto deliberado pelos parlamentares, entendemos que esses achados também se aplicam sobre o processo legislativo criminal para aferir os fatores de influência que atuam sobre o Congresso Nacional, desde que consideradas as suas diferenças.

A investigação de Canfield-Davis observou 18 fatores os quais, listados em ordem, são: **(i)** Impacto Fiscal (*fiscal impact*); **(ii)** Confiança (*trust*); **(iii)** Constituintes (*constituents*), **(iv)** Oportunidade/Tempo (*timing of when a bill is introduced*), **(v)** Presidentes de Comitês (*committee chairs*); **(vi)** Liderança Legislativa (*legislative leadership*); **(vii)** Fontes de Informação (*sources of information*); **(viii)** Patrocinador (*sponsor*); **(ix)** Regionalismo (*regionalism*); **(x)** Governador (*governor*); **(xi)** Grupos de Interesse (*interest groups*); **(xii)** Lobistas (*lobbyists*); **(xiii)** Fontes de Conselho de Votação (*sources of voting advice*); **(xiv)** Reeleição (*re-election*); **(xv)** Burocratas/Servidores Públicos de Agências Estaduais (*state agency bureaucrats/civil servants*); **(xvi)** Religião (*religion*), **(xvii)** Equipe Legislativa (*legislative staff*); e **(xviii)** Mídia (*media*)⁶⁵.

A partir da autora, esses fatores de influência podem ser definidos a partir da lista a seguir, organizada do mais influente (impacto fiscal) ao menos influente (mídia):

FATORES DE INFLUÊNCIA DEFINIDOS POR CANFIELD-DAVIS ⁶⁶	
FATOR DE INFLUÊNCIA	DEFINIÇÃO
1. Impacto Fiscal (Fiscal Impact)	Refere-se à quantidade de recursos exigida para implementar a legislação proposta e o impacto monetário sobre os constituintes dos legisladores. Foi classificado como o fator que mais afeta o voto do legislador.

⁶⁴ Canfield-Davis, *et al*, *Op. Cit.*, 2010.

⁶⁵ *Ibidem*.

⁶⁶ *Ibidem*.

2. Confiança (Trust)	Se refere à influência das pessoas de confiança dos legisladores. Segundo a autora, os legisladores dependem de uma rede de indivíduos (dentro e fora da legislatura) que são confiáveis, respeitados e possuem credibilidade para obter informações, conselhos para orientar sua posição em votações.
3. Eleitorado (Constituents)	São os cidadãos ou “constituintes” que residem nos distritos de origem dos legisladores. Ou seja, a influência do eleitorado.
4. Tempo de tramitação (Timing)	Diz respeito ao tempo de tramitação de uma determinada proposta, ou de sua introdução formal em uma sessão de votação. Conforme os resultados obtidos, a quantidade de tempo que os legisladores têm para considerar os prós e contras da legislação proposta, assim como o momento da introdução formal de um projeto de lei, podem ser preditores de sua aprovação ou falha.
5. Presidentes de comissões legislativas (Committee Chairs)	O estudo sugere que os presidentes de comissões exercem um nível razoavelmente alto de influência sobre os <i>outputs</i> legislativos.
6. Liderança Legislativa (Legislative Leadership)	O estudo sugere que os líderes dos representantes influenciam a tomada de decisão legislativa em algum grau. Foram considerados como líderes o <i>Speaker of the House</i> , o <i>Senate Pro Tem</i> , e os líderes das minorias em ambas as Casas. No caso brasileiro, essas figuras se assemelham com os líderes da base de governo, oposição, assim como os líderes das bancadas partidárias.
7. Fontes de Informação (Sources of Information)	Sugere-se que, apesar de ser limitada, as fontes de informação têm influência sobre a tomada de decisão dos legisladores. Essas fontes podem vir de diversas origens, não se limitando às informações fornecidas por especialistas em reuniões oficiais (das comissões, debates, audiências públicas etc.). O estudo aponta que a literatura identificar como fontes de informações mais influentes 1) a legislatura, 2) a assessoria legislativa, 3) agências do governo, 4) grupos de interesse e 5) eleitorado (<i>constituency</i>).
8. Autores e apoiadores da proposta legislativa (Bill sponsors)	Os legisladores autores, relatores e apoiadores do projeto de lei os quais promovem e conduzem o projeto de lei através do processo legislativo. Os legisladores que possuem credibilidade e são respeitados por seus pares, influenciam as decisões de seus colegas sobre o voto.
9. Regionalismo (Regionalism)	O regionalismo pode ser entendido no mesmo sentido de “paroquialismo”. Manifesta-se quando os legisladores alinham suas posições legislativas ao impacto das políticas em determinada região e, não necessariamente, em todo o estado.
10. Governador (Governor)	Influência do chefe do Poder Executivo estadual, o governador, exerce sobre a aprovação ou reprovação da legislação. Os participantes tiveram reações mistas sobre o nível de influência exercida pelo governador.
11. Grupos de Interesse (Interest Groups)	Influência de grupos que representam determinados interesses, como associação de indivíduos ou organizações que, com base em preocupações compartilhadas, tentam influenciar a política pública a seu favor, ou em favor de uma determinada causa (ex: sindicatos, associações empresariais etc.).
12. Lobistas (Lobbyists)	Agentes que fazem Lobbying político ⁶⁷ . Indivíduos que representam organizações externas ao Poder Legislativo para exercer influência sobre projetos de lei e políticas públicas. São considerados atores astutos, experientes e conhecedores na formulação de políticas legislativas.

⁶⁷ Nos EUA, onde o estudo foi conduzido, o Lobbying é uma atividade legalizada e regulamentada. Os agentes que atuam realizando *lobbying* são registrados para exercer essa atividade. No Brasil, apesar de a atividade não ser criminalizada, não há regulamentação específica.

13. Fontes de conselho sobre Votação (Sources of Voting Advice)	São os indivíduos em relação aos quais os legisladores buscam conselhos de votação, a depender do tema em questão (ex: superintendentes escolares, professores, lobistas ou colegas).
14. Reeleição (Re-election)	É um fator de influência para legisladores que desejam ser reeleitos ou, no caso dos EUA, que residem em um distrito "oscilante" (<i>swing district</i>), haja vista o modelo de votação presidencial indireto por eleição de delegado “ <i>winner takes all</i> ” adotado pelo país.
15. Burocratas/Servidores Públicos de Agências Estaduais (State Agency Bureaucrats/Civil Servants)	Esse fator de influência se refere aos agentes estatais dirigentes de agências ou órgãos do governo. Exemplos incluem o Secretário de Estado, o Procurador-Geral, Advogado Geral da União etc. (<i>Secretary of State, Attorney General, State Superintendent of Public Instruction, and Director of Department of Corrections</i>). O baixo escore deste fator ilustra que indivíduos nestas posições têm pouca influência na tomada de decisão legislativa.
16. Religião (Religion)	Refere-se às crenças filosóficas e sistemas de valores de um indivíduo. O estudo sugere que a religião, e crenças filosóficas associadas, não parecem influenciar a tomada de decisão dos legisladores em alto grau. Aqui, é importante observar que é uma hipótese plausível a de que o caso brasileiro provavelmente difere do estadunidense, haja vista a centralidade do discurso religioso no âmbito da política institucional.
17. Equipe Legislativa (Legislative Staff)	Podemos entender esse fator, como a influência da assessoria parlamentar sobre a tomada de decisão do legislador. Inclui membros do “ <i>Legislative Services Office</i> ” e outros funcionários de apoio. No estudo em questão, esse fator de influência recebeu uma baixa classificação, o que pode ser atribuído ao número limitado de pessoal disponível na legislatura pesquisada.
18. Mídia (Media)	A influências dos canais midiáticos — que engloba televisão, rádio e jornais — apesar de o estudo sugerir sua baixa relevância, ainda assim atua como um fator de influência.

Fonte: tabela elaborada pelo autor a partir de Canfield-Davis, Op Cit., 2010.

O estudo de Candield-Davis apontou como fatores de maior influência sobre a atividade parlamentar, declarados pelos representantes, o impacto fiscal, as pessoas de confiança do parlamentar e o eleitorado. Entre os fatores de menor influência, foram listados a religião, a assessoria parlamentar e a mídia.

1.2.2.2 Compatibilização com o contexto brasileiro e da legislação penal

No cenário brasileiro, o impacto fiscal, apesar de ser objeto de debates no processo legislativo, costuma ter menos protagonismo, especialmente no que tange à legislação penal. Assim, esse fator dificilmente teria o mesmo protagonismo que foi apontado no cenário dos Estados Unidos da América.

Carolina Costa Ferreira aponta, ao tratar do estudo de impacto legislativo como estratégia de enfrentamento aos discursos punitivos, que o impacto orçamentário das propostas legislativas possui uma importância secundária no debate legislativo penal. A criação de novos tipos penais, assim como o aumento de penas costuma ser justificado pelos parlamentares a

partir da necessidade de repressão ao crime, à luz da lógica da função retributiva e preventiva dos tipos penais⁶⁸.

A realidade é que não há uma análise do impacto orçamentário previamente à propositura de uma alteração legislativa penal, de modo que esse fator não é observado como de grande centralidade no debate parlamentar. Carolina Costa Ferreira, ao tratar do tema da eficiência do sistema de justiça criminal, pontua que ainda faltam pesquisas sobre o custo total que o sistema de justiça criminal gera efetivamente para a sociedade brasileira⁶⁹. Consequentemente, sem um panorama preciso dos custos gerados à sociedade, há maior dificuldade na avaliação do impacto das medidas legislativas, o que pode mitigar a influência desse fator sobre o processo legislativo brasileiro.

Em contraste, o debate sobre a análise orçamentária no âmbito do processo legislativo vem se ampliando. A avaliação do impacto orçamentário é utilizada com centralidade em modelos de estudo de impacto legislativo como o “*Better Regulation*” do Reino Unido, o qual tem suscitado discussões sobre sua aplicabilidade no contexto brasileiro⁷⁰.

Na mesma direção, Iara Maria Machado Lopes propõe um modelo de Estudo de Impacto Legislativo em que o impacto orçamentário é apresentado como um ponto de análise. Lopes descreve a existência de instrumentos legais e constitucionais que preveem a necessidade de avaliação do impacto orçamentário da legislação aprovada, assim como a existência de estruturas institucionais com essa incumbência, como no caso da Consultoria Legislativa e a Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle, assim como o Instituto de Pesquisa Data Senado⁷¹.

É possível observar que o debate sobre a relevância da avaliação do impacto orçamentário tem ganhado mais relevância. Contudo, os estudos mencionados apontam que esse fator ainda tem sido negligenciado pelo debate parlamentar em matéria criminal. Quando há menção a questões orçamentárias, os representantes têm se limitado a fazer menções genéricas, de forma rasa e sem sustentação em dados. Assim, a conclusão é que, apesar de um

⁶⁸ Ferreira, Carolina Costa. *Op. Cit.*, 2021.

⁶⁹ Ferreira, Carolina Costa. O estudo de impacto legislativo como possível estratégia de contenção do encarceramento em massa no Brasil. *Revista Brasileira de Ciências Criminais*, São Paulo, v. 129, p. 137-180, 2017.

⁷⁰ *Ibidem*, p.14.

⁷¹ Lopes, Iara Maria Machado. Avaliação de Impacto Legislativo no Brasil: Metodologia e estratégias de aplicação em matéria criminal. Dissertação de Mestrado Submetida ao Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal de Santa Catarina, sob orientação da Prof. Dra. Chiavelli Fazenda Falavigno. 2024.

elemento relevante para a avaliação da qualidade da legislação. Esse fator de influência não aparenta estar entre o mais influente sobre as propostas legislativas criminais no Brasil.

Em relação às pessoas de confiança, o cenário brasileiro parece ser mais parecido com o estadunidense. Parlamentares costumam se cercar de pessoas de confiança, sejam eles seus padrinhos políticos ou quadros técnicos respeitados pelos representantes.

O fenômeno da confiança parece estar alinhado com a lógica do apadrinhamento existente na política brasileira descrita por Joaquim Meira em sua investigação sobre o papel das indicações no lançamento de carreiras políticas brasileiras. Dentre as análises realizadas, destacou-se a relevância das relações de confiança do apadrinhamento e que uma das principais vantagens aferidas com o cargo indicado seria a criação de redes de “patronagem” (“*patronage networks*”), as quais viabilizariam as candidaturas a cargos no legislativo e outras esferas eletivas⁷². Esse contexto, denota a relevância das relações de confiança no lançamento de candidaturas e na criação de redes que são sustentadas por esses parlamentares.

Em relação ao eleitorado, em que pese a limitação dos efeitos eleitorais de políticas de natureza paroquialista, os eleitores têm papel de centralidade na influência sobre a atividade legislativa. Como abordado no subcapítulo anterior, o exercício do poder parlamentar viabilizado pelo mandato depende da sobrevivência eleitoral do representante. Não há sobrevivência político-eleitoral sem a manutenção do eleitorado, nessa dinâmica a orientação do comportamento legislativo do parlamentar é influenciada pela pressão exercida por esse eleitorado, e os grupos de opinião que o compõe. Ainda, a pesquisa de Canfield-Davis sugere que legislaturas menos profissionais⁷³, como a pesquisada, podem ser fortemente influenciadas por seus constituintes.

Entre os fatores de menor influência, foram listados a religião, assessoria parlamentar e mídia. No caso brasileiro, não parece ser consistente inserir a religião como um dos fatores de baixa influência. Isso, porque o campo dos parlamentares conservadores brasileiros comumente adota a religião em seu discurso político, declarando-se como ativamente vinculados a uma corrente religiosa. A base de apoiadores desses parlamentares comumente

⁷² Meira, Joaquim; Power, Timothy J.; Zucco, Cesar. Do you have an appointment? How executives shape electoral careers. Work In Progress paper, presented in seminars at Oxford, Harvard, IESP-UERJ, and at the 2024 meeting of the MPSA.

⁷³ A pesquisa foi conduzida em uma câmara legislativa de um estado dos Estados Unidos da América. As composições das câmaras legislativas estaduais variam bastante a depender do estado, de modo que os representantes atuam em maior ou menor grau de profissionalidade enquanto políticos, possuindo menos, ou praticamente nenhuma, estrutura para o mandato.

também está associada a fiéis que se identificam com a base ética e filosófica dessas religiões, o que aparenta guiar os votos dos representantes a respeito de temas como costumes (direitos LGBTQIA+, liberdade sexual, política sobre uso de drogas etc.) e segurança pública.

Sendo assim, as diferenças do cenário político brasileiro e na composição das casas legislativas, indicam que o resultado pouco expressivo da religião como fator de influência nos EUA, provavelmente não iria se sustentar ao ser testado empiricamente no Brasil. Entende-se que esse fator possivelmente seria identificado pelos parlamentares vinculados a grupos religiosos como um dos mais influentes.

Ainda, em relação às fontes de informação, em um estudo da Southwest Educational Development Laboratory (SEDL), sugeriu-se que as fontes primárias de informação que os legisladores utilizam na tomada de decisão legislativa seria 1º) Eleitorado, *constituents*, (36,5%); 2º) especialistas na área específica da política em debate (20,2%), 3º) assessoria legislativa e “conselheiros”, *advisors*, (18,7%), 4º) Lobistas ou grupos de interesse especiais (15,0%) e 5º) outras fontes de informação (9,6%)⁷⁴. Os dados reforçam a centralidade do eleitorado na tomada de decisão, mas também demonstram que a assessoria legislativa também possui maior influência do que a indicada por Canfield-Davis.

Portanto, reforça-se a utilidade do trabalho de Canfield-Davis para pensar os fatores de influência sobre a produção legislativa penal brasileira desde que esses fatores sejam avaliados e aplicados com cautela, observando-se as diferenças no funcionamento da dinâmica parlamentar brasileira.

1.2.2.3 Mídia, opinião, timing, lobbying e outros fatores de influência

Carolina Costa Ferreira descreve que os parlamentares responsáveis pela condução do processo legislativo são frequentemente representantes de alguma carreira jurídica. Comumente são advogados, membros do ministério público e juízes. Ao analisar propostas de execução penal, a autora descreve que esses parlamentares costumam ser mais ouvidos para a análise das questões legislativas, de modo que se utilizam do campo jurídico para se afirmarem como especialistas⁷⁵.

A posição de parlamentar jurista é utilizada para obtenção de “capital social” no legislativo. Ferreira observa que isso opera tanto para dar um sentido de “nobreza” à instituição — para que haja a escolha de pessoas respeitadas e respeitáveis na condução do processo

⁷⁴ Laboratory, Southwest Educational Development (SEDL), *Deliberating about education: A new policy tool? Insights on Education policy, practice and research*. Volume n. 10. dezembro. p.2, 1999.

⁷⁵ Ferreira, Carolina Costa. *Op. Cit.*, 2021, p. 83.

legislativo — assim como para demonstrar à população que possui quadros capacitados para o exercício do mandato e representação dos interesses da população⁷⁶.

De todo modo, a autora observa que a presença de quadros técnico-jurídicos entre os parlamentares não resulta necessariamente na melhora qualidade da legislação e do debate legislativo⁷⁷. Ainda é possível observar erros técnicos, assim como motivações simplistas, falaciosas e infundadas, em projetos de iniciativa, ou “patrocínio” de juristas⁷⁸.

Ferreira observa, ainda, que o parlamento se orienta como uma peça de teatro, na qual há um palco que concentra a atenção do público para a peça a ser encenada, composta por textos ensaiados e personagens definidos. Do outro lado há os bastidores em que se movimentam os maquiadores, figurinistas, assistentes etc. No parlamento, para se compreender a articulação de determinados interesses e a tramitação mais rápida ou lenta de uma determinada proposta legislativa é necessário se olhar para esses bastidores⁷⁹.

A dinâmica teatral também pressupõe a existência de protagonistas. Esses protagonistas podem estar entre os parlamentares mais respeitados por seus pares, assim como podem ser representados por figuras de influência legislativa. Nesse sentido, fatos de grande relevância social e difusão midiática podem ter influência direta sobre os debates dos parlamentos. Ferreira aponta, por exemplo, que no contexto dos dossiês dos PL n. 5.073/2001 e PLS n. 265/2005, o nome de “Fernandinho Beira-Mar⁸⁰” foi mencionado 16 vezes.

Esse episódio aponta para a relevância dos “protagonistas” no processo legislativo penal brasileiro. O debate parlamentar frequentemente se utiliza de personagens e situações de relevância social para impulsionar medidas. Para explicar o porquê isso ocorre, é possível levantar algumas hipóteses: (1º) é possível que a comoção social influencie a percepção dos parlamentares sobre demandas sociais, (2º) é possível que esses eventos e personagens impulsionem mudanças nas demandas sociais, assim como (3º) é possível que os parlamentares se aproveitem desses eventos e personagens para impulsionar pautas que considerem relevantes.

A influência midiática tem sido um fator relevante e tem sido verbalizado no debate parlamentar. Ferreira descreve situação envolvendo fala de deputado federal no PLS n.

⁷⁶ *Ibidem*, p.94.

⁷⁷ *Ibidem*, p.86.

⁷⁸ *Ibidem*, p.91.

⁷⁹ *Ibidem*, p.105.

⁸⁰ Luiz Fernando da Costa, conhecido como “Fernandinho Beira-Mar”, apontado como um dos maiores narcotraficantes da América Latina e líder da facção criminosa Comando Vermelho.

265/2006, na qual o parlamentar relata homicídio noticiado no Rio de Janeiro, para justificar sua posição no debate sobre a remissão de penas pelo estudo ou pelo trabalho⁸¹.

Esse movimento legislativo frequentemente não é refletido. A percepção superficial sobre o sistema penitenciário, sistema de justiça e segurança pública se coloca à frente de discursos e debates embasados em dados concretos. Os discursos comumente não têm fontes ou fundamentos fáticos baseados em evidências. Na retórica, parece prevalecer a percepção subjetiva e pensada “à lápis” do que a crítica, privilegia-se a percepção superficial escorada em “achismos” do que a embasada e refletida.

No contexto de discurso em plenário do PL n. 136/2006, Ferreira observa a concordância do parlamentar com a submissão de um projeto recrudescedor como uma resposta institucional à morte de uma criança no Rio de Janeiro em uma tentativa de dar respostas rápidas a acontecimentos de grande repercussão. É identificável na fala dos parlamentares a preocupação em responder às reivindicações populares — mesmo que não esteja claro o que essa expressão efetivamente significa — assim como os fatos e episódios bastante difundidos pela mídia. Esses episódios, muitas vezes de repercussão ou abrangência local, foram utilizados para justificar a proposição e aprovação de projetos mais repressivos⁸².

O mesmo ocorre em relação à solidariedade do Poder Legislativo em relação às vítimas de crimes. O Parlamento se solidariza com as vítimas por meio da aprovação de leis penais, o que revela a falta de reflexão sobre os efeitos práticos do projeto de lei e a centralidade do papel simbólico⁸³. Por meio dessa lógica, há a aprovação de políticas de expansão punitiva, com pouca, ou nenhuma, reflexão sobre os efeitos práticos como eficácia e impacto orçamentário.

Ou seja, fatos amplamente noticiados geram movimentos legislativos. Seja por proposições legislativas, homenagens, projetos de lei ou até a pauta de projetos de lei antes parados que agora são movidos para o topo das prioridades. Fato é que esse movimento é observável na realidade concreta do parlamento.

Essa observação parece contrastar com os achados de Canfield-Davis, em que se apontou um grau de influência pequeno da mídia sobre as decisões dos parlamentares. O estudo descreveu que 32% dos parlamentares questionados disseram que a imprensa não era um fator de influência, enquanto outros 39% afirmaram que a influência é pequena⁸⁴.

⁸¹ *Ibidem*, p.116.

⁸² *Ibidem*, p.124, 129 e 135.

⁸³ *Ibidem*, p.117-118.

⁸⁴ Canfield-Davis, *et al. op. cit.* p.63.

Importante ressaltar que esses resultados devem ser avaliados à luz de suas diferenças metodológicas e em seu objeto. Enquanto Canfield-Davis aplicou formulário em parlamento estadual dos Estados Unidos em matéria de educação, Ferreira analisou, qualitativamente, documentos do processo legislativo penal brasileiro. O contraste entre essas conclusões parece revelar mais sobre a complexidade dos processos de tomada de decisão legislativa, do que sobre incompatibilidades entre o funcionamento de Poderes Legislativos de países diferentes, tratando de temas diferentes.

Assim, para o contexto brasileiro, observamos que a literatura costuma creditar à mídia maior relevância sobre as decisões parlamentares. Diez-Ripollés descreve que fatos de grande notoriedade, capazes de gerar mal-estar social e, conseqüentemente, a reação da sociedade, tendem a influenciar o processo de criação de políticas penais recrudescedoras⁸⁵. A percepção da sociedade sobre a criminalidade se estabelece como fator relevante para a formação da opinião pública⁸⁶.

Nesse cenário, a mídia detém um papel central na divulgação e repercussão de fatos relevantes socialmente, isso impacta na percepção da sociedade sobre esses fatos sociais e influencia diretamente na opinião pública. Esse processo tem sido refletido nos discursos dos parlamentares no âmbito da discussão de projetos de lei que visam alterar a legislação penal. Como observado por Carolina Costa Ferreira, fatos notórios, eventos relevantes e personagens de destaque são expressamente mencionados nos discursos dos parlamentares, ao justificar posições favoráveis e desfavoráveis a alterações legislativas penais⁸⁷.

Portanto, é coerente afirmar que a mídia tem influência relevante sobre o processo legislativo penal brasileiro. Mais complexo que isso é explicar como e em qual grau essa influência altera a posição legislativa concreta. A mídia pode despertar sentimento de insegurança e injustiça na sociedade que podem ser transferidos ao parlamentar, ou o impactar diretamente. Os eventos noticiados podem dar legitimidade social a fatos já considerados como importantes pelos parlamentares, o que, possivelmente, pode abrir uma janela de oportunidade.

Esta última hipótese iria ao encontro da relevância do “*timing*” observado por Canfield-Davis. Os parlamentares atribuíram grande relevância (fator de influência de magnitude 4,60) ao momento de introdução do Projeto de Lei, assim como seu tempo de tramitação para

⁸⁵ Diez-Ripollés, 2019

⁸⁶ Pires, S. C., *et. al.* Percepção de risco da violência urbana no estado do Espírito Santo. PSI UNISC, 5(1), 96-110, 2021.

⁸⁷ Ferreira, Carolina Costa. *op. cit.*

determinar o seu sucesso⁸⁸. Ao se aproveitar do bom *timing* gerado por acontecimentos sociais de grande repercussão, os parlamentares podem potencializar a probabilidade de sucesso de medidas legislativas propostas.

Um exemplo dessa movimentação no Brasil ocorrido em agosto de 2025, em que um vídeo no YouTube sobre “adultização de crianças”⁸⁹, gerou ampla comoção social e movimentou algumas dezenas de Projetos de Lei no Congresso Nacional.

A adultização precoce, “(...)entendida como o processo pelo qual crianças incorporam práticas, comportamentos e estéticas tipicamente adultas(...)”⁹⁰, a qual é potencializada pelo ambiente das redes sociais em que algoritmos direcionam conteúdos baseados, majoritariamente, nas métricas de maior engajamento e tempo de tela do usuário⁹¹.

Nesse cenário, o vídeo publicado, com mais de 50 milhões de visualizações, gerou amplo debate público sobre a proteção de crianças e adolescentes no ambiente das redes sociais. A resposta parlamentar se materializou por meio da criação da Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) da Adultização (RQS n. 618/2025 e RQS n. 619/2025), criada, mas não instalada em 2025⁹².

Além disso, foram propostos ao menos 32 Projetos de Lei para tratar do tema: PL 3890/25, PL 3889/25, PL 3886/25, PL 3885/25, PL 3884/25, PL 3881/25, PL 3880/25, PL 3878/25, PL 3877/25, PL 3876/25, PL 3875/25, PL 3867/25, PL 3861/25, PL 3859/25, PL 3856/25, PL 3854/25, PL 3852/25, PL 3851/25, PL 3850/25, PL 3849/25, PL 3848/2025, PL 3845/25, PL 3842/25, PL 3841/25, PL 3840/25, PL 3837/25, PL 3836/25, PL 3900/25, PL 3899/25, PL 3898/25, PL 3894/25, PL 3891/25.

Desses projetos de lei, destaca-se algumas propostas de alteração da legislação penal ou tipificação de novas condutas criminais relacionadas à exposição de crianças em redes sociais. O PL 3889/25: combate crimes digitais; PL 3884/25: tipifica exploração parental; PL 3880/25: criminaliza incitação danosa; PL 3878/25: criminaliza adultização online; PL 3875/25: tipifica exploração implícita; PL 3861/25: criminaliza links pornográficos; PL 3859/25: tipifica

⁸⁸ Canfield-Davis, *et al. op. cit.* p.60.

⁸⁹ Vídeo elaborado a partir da apuração do criador de conteúdo Felipe Carlos Bressanim Pereira (“Felca”)

⁹⁰ Soares De Sousa Lima, Reginaldo. Vulnerabilidade Digital E Riscos Da Adultização De Menores Em Plataformas De Mídia Social. *Periódicos Brasil. Pesquisa Científica*, Macapá, Brasil, v. 4, n. 2, p. 321–331, 2025.

⁹¹ Fisher, Max. *A máquina do caos: como as redes sociais reprogramaram nossa mente e nosso mundo*. Editora Todavia, 2023.

⁹² Conforme consulta da atividade legislativa das comissões do Senado Federal. Disponível em <<https://legis.senado.leg.br/atividade/comissoes/comissao/2805/>>.

erotização digital; PL 3854/25: agrava penas sexualização; PL 3852/25: criminaliza adultização infantil; PL 3851/25: pune pedofilia digital; PL 3850/25: cria crime sexualização; PL 3849/25: aumenta pena aliciamento; PL 3848/2025: criminaliza condutas audiovisuais; PL 3840/25: tipifica adultização digital; PL 3836/25: criminaliza lucro adultização; PL 3900/25: pune erotização digital; PL 3899/25: tipifica erotização infantil⁹³.

Portanto, o caso da adultização aponta que a mídia, inclusive as “mídias sociais” e “redes sociais” são um fator de influência sobre o comportamento legislativo. A repercussão e indignação social gerada pela divulgação promovida por “influenciador digital” combinada à disseminação dessas informações por veículos tradicionais de imprensa, gerou a promoção, por parlamentares de diversos Projetos de Lei que propõem alterações à política criminal.

Apesar da novidade sobre o veículo de divulgação: produção audiovisual em plataforma *online* de compartilhamento de vídeos; e o sujeito ativo que repercutiu os conteúdos ser um “influenciador digital”, os fatores de influência sobre o comportamento legislativo são os mesmos: a mídia e a opinião pública.

De todo o modo, é importante diferenciar que, diferente da mídia tradicional, as redes sociais entregam conteúdos com base em algoritmos, que usualmente utilizam tempo de tela, atenção, retenção e engajamento como métricas para hierarquizar as entregas a cada usuário. Isso gera um ambiente que privilegia a divulgação de fatos que geram sentimentos mais contundentes como raiva e indignação, os quais são mais eficientes em melhorar o engajamento do que temas de consenso, concordância, mediação, entre outros⁹⁴.

Em razão disso, as redes sociais são um fator de influência que merece atenção especial, porque tendem a gerar bolsões de opinião e distorcer as posições, crenças e premissas da opinião pública. Em outras palavras, opiniões minoritárias numericamente, podem ganhar grande alcance nas redes sociais e impactar na própria opinião pública e na construção de fatos que passam a ganhar ampla repercussão social. Esse complexo funcionamento das redes sociais – cujos efeitos merecem uma investigação própria e aprofundada – gera influência sobre a atividade parlamentar, como o que foi evidenciado pelos PLs propostos após a repercussão do debate sobre “adultização” de crianças e adolescentes em redes sociais.

⁹³ Redação, Agência Câmara de Notícias da Câmara dos Deputados. Denúncia sobre uso indevido de imagens de crianças motiva 32 projetos na Câmara dos Deputados: Influenciador Felca mostrou como as imagens de crianças e adolescentes estão alimentando a pedofilia. Disponível em: <<https://www.camara.leg.br/noticias/1187375-denuncia-sobre-uso-indevido-de-imagens-de-criancas-motiva-32-projetos-na-camara-dos-deputados/>>

⁹⁴ Fisher, Max. *Op. Cit.*, 2023.

Ainda, se observam outras tendências da atividade parlamentar em matéria penal, a resposta rápida do parlamento a fatos demandas sociais sem que, em regra, haja grande reflexão e embasamento empírico sobre as medidas mais eficazes de prevenção à criminalidade. No caso da adultização, observa-se a rapidez e quantidade de projetos apresentados e pouco justificados e sem grandes reflexões. Não há elaboração sobre se o direito penal possui ferramentas eficazes de proteção ao bem jurídico que se almeja tutelar e, entendendo-se que há ferramentas para isso, quais delas são eficazes para se buscar a proteção desejada.

A outra tendência que se mantém, como já observado por Campos e Azevedo⁹⁵, é a de que há projetos expansionistas penais propostos por parlamentares de diversos campos do espectro político, seja aqueles identificados ao “centro”, “direita”, “extrema direita”, “esquerda”, “extrema esquerda” ou até nas “novas esquerdas”⁹⁶.

Portanto, *timing*, mídia e opinião pública são fatores de influência relevantes para explicar o comportamento legislativo, cuja atuação pode ser observada de forma entrelaçada. São fenômenos que se sobrepõem e que, conjuntamente, tem impacto significativo sobre as propostas legislativas penais apresentadas no Congresso Nacional.

O caso do movimento legislativo penal sobre “adultização” sugere outra tendência: a influência da participação popular na política por meio das mídias e redes sociais. O ambiente virtual possui ferramentas que facilitam a participação política, aproximando pessoas que normalmente não atuariam ativamente no ambiente político. O uso dessas ferramentas para melhorar a participação democrática é fenômeno chamado por alguns autores de “democracia digital”⁹⁷.

O portal E-Cidadania é um exemplo de ferramenta disponível para a “democracia digital” brasileira, que possibilita a participação de cidadãos com a criação de ideias legislativas e manifestação de apoio ou rejeição às propostas legislativas. No caso do E-Cidadania do Senado Federal, as propostas com mais de 20.000 apoios em até 4 meses são enviadas para a Comissão de Direitos Humanos e Legislação Participativa e, se aprovadas, passam a tramitar oficialmente enquanto propostas legislativas no Congresso Nacional⁹⁸.

⁹⁵ Campos, Marcelo da Silveira; e Azevedo, Rodrigo Ghiringhelli. *Op. Cit.*, 2020.

⁹⁶ Nascimento, Roberta Simões, *et al.* (org.). Dicionário de Direito Parlamentar Brasileiro. Ed. JusPodivm, 2025. P.265-273.

⁹⁷ Kniess, Andressa Buttore. A opinião do cidadão importa? A tramitação das proposições legislativas mais votadas no Portal e Cidadania do Senado Federal. Revista Eletrônica de Ciência Política V. 11, n. 2, 2020.

⁹⁸ *Ibidem*.

Apesar de a ferramenta possibilitar que qualquer cidadão se cadastre e participe ativamente de debates legislativos, os efeitos dessa plataforma são limitados, o que é evidenciado pelo fato de que quase nenhuma das propostas originadas de Sugestões Populares (SUG) foram convertidas em leis. A primeira foi oriunda do PL n. 4.399/2019 que alterou a Lei 8.213/91 para incluir a fibromialgia no rol de doenças dispensadas de carência para benefícios previdenciários⁹⁹.

Ou seja, apesar do potencial apontado para as ferramentas de democracia digital, assim como a centralidade que as redes sociais têm tomado para as atividades político-partidárias, ferramentas como o E-Cidadania ainda parecem ter uma influência baixa sobre o comportamento legislativo.

A indisposição e desinteresse dos representantes políticos, custos com o manejo de dados e fato de que as ferramentas não são desenvolvidas por especialistas em democracia digital, ajudam a explicar por que o seu impacto é pequeno sobre o funcionamento do Poder Legislativo e das propostas que são levadas em diante¹⁰⁰.

Ademais, em termos simbólicos, o impacto também tem sido apontado como pouco relevante. O perfil restrito no âmbito socioeconômico, racial e de gênero, tendo em vista a participação majoritária de homens brancos de classe média de alta escolaridade, aponta para a incapacidade atual de a ferramenta representar proporcionalmente a população brasileira¹⁰¹.

O *Lobbying* político foi apontado como um fator de influência média sobre o processo legislativo. No Brasil, o *Lobbying* político não é uma atividade regulada, todavia, tampouco é uma atividade ilícita. No caso estadunidense, o *Lobbying* é uma atividade legal, regulada e sujeita à fiscalização, com a necessidade, por exemplo, de apresentação de relatórios trimestrais pelas firmas “lobistas”.

In Song Kim e Dmitriy Kunisky propuseram um novo modelo de análise estatística das redes de Lobbying na política legislativa (modelo “*bipartite Link Community Model*” - biLCM). O biLCM é baseado (1) em redes consistentes em dois tipos distintos de atores; (2) no fato de que as interações entre atores são movidas peça “associação mista” (*mixed memberships*); e no fato de que (3) pares de atores tem “interações mistas” em razão de diferentes interesses e motivações. O modelo foi aplicado sobre dados públicos sobre projetos de lei e dos relatórios

⁹⁹ Redação. Agência Senado de Notícias. Senado aprova primeiro projeto de origem popular enviado pelo Portal e-Cidadania, 2020, disponível em < <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2020/02/07/senado-aprova-primeiro-projeto-de-origem-popular-enviado-pelo-portal-e-cidadania> >

¹⁰⁰ Kniess, Andressa Butture. *Op. Cit.* 2020.

¹⁰¹ *Ibidem*.

trimestrais obrigatórios enviados ao governo por firmas especializadas em *Lobbying* Político nos EUA¹⁰².

A partir disso, os autores constataram que a natureza da rede de *Lobbying* é diferente de outros tipos de interação política, como as estruturadas por ideologia e financiamento de campanha. Os grupos de interesse se mobilizam para pautas específicas e o *Lobbying* parece atuar diretamente em face de representantes que tenham poderes em relação àquela determinada pauta. Além disso, o estudo mostra que atores interagem mais quando compartilham mais de uma comunidade, apontando para a relevância da compreensão dessas interações a partir de uma estrutura de rede¹⁰³.

Curiosamente, é raro que mais de um grupo se mobilize para tratar de uma mesma proposta legislativa (“*Second, we find that it is rare for a diverse collection of specialist interest groups to lobby on the same legislation*”). Ou seja, a tendência é de que não haja múltiplas firmas atuando para influenciar sobre um mesmo projeto, a atuação do Lobbying costuma ser mais direcionada. Essa tendência também parece se manter em relação aos parlamentares que são contatados¹⁰⁴.

Assim, a maior parte dos grupos de interesse atua no Lobbying de questões relacionadas diretamente à sua “missão” (“*Our models confirm statistically that most interest groups lobby in just a few issue areas that are directly related to their mission*”)¹⁰⁵.

A conclusão é relativamente intuitiva: as redes de *Lobbying* são organizadas ao redor dos interesses dos atores, de modo que seu comportamento se divide majoritariamente entre grupos de interesse de um setor econômico/industrial específico (*industry specific*) e grupos com uma variedade de interesses.

No caso de grupos *industry specific*, a atuação do Lobbying é focada em representantes que tenham poderes específicos sobre aquela indústria, como membros de comissões temáticas que tenham poder deliberativo sobre o assunto. Em projetos de lei que tratam de serviços digitais, por exemplo, observa-se a atuação, com a realização de Lobbying político, de empresas específicas do ramo, como o Google Inc. A mesma tendência se repete para outros setores, como a defesa, saúde, petróleo, energia etc¹⁰⁶.

¹⁰² Kim, In Song; Kunisky, Dmitriy. Mapping political communities: A statistical analysis of lobbying networks in legislative politics. *Political Analysis*, v. 29, n. 3, p. 317-336, 2021.

¹⁰³ *Ibidem*.

¹⁰⁴ *Ibidem*, p.2.

¹⁰⁵ *Ibidem*, p.2-3.

¹⁰⁶ *Ibidem*, p.7-8.

Esse fenômeno de atuação direcionada de empresas interessadas também foi observado por Falavigno e Kuhn no âmbito da tramitação do “PL das Fake News” (PL n. 2.630/2020). Os autores observaram que as *Big Techs* se mobilizaram para exercer política sobre as medidas que impunham restrições maiores sobre sua atividade¹⁰⁷.

A gerente de políticas públicas do Facebook, por exemplo, defendeu a flexibilidade das medidas propostas pelo PL. O YouTube, por sua vez, se posicionava contra a “responsabilidade desmedida”. Além disso, “(...) o Facebook/Instagram, Google, Mercado Livre e Twitter assinaram uma carta conjunta se posicionando contra o texto normativo (...)” justificando que o PL iria restringir o acesso a fontes diversas e plurais de informação, desestimular as plataformas a tomar medidas para manter um ambiente virtual saudável e impactar pequenos negócios¹⁰⁸.

Nesse contexto, o Google chegou ao ponto de veicular “(...)em sua página inicial, abaixo do campo de busca, a frase ‘O PL das fake News pode aumentar a confusão sobre o que é verdade ou mentira no Brasil’”¹⁰⁹. O Telegram, também adotou uma postura agressiva, disparando mensagem a todos os usuários da plataforma afirmando que “O Brasil está prestes a aprovar uma lei que irá acabar com a liberdade de expressão’(...)”¹¹⁰. A pesquisa também constatou a manipulação dos debates nas redes sociais, visto que o Twitter teria diminuído o alcance de “*hashtags*” que defendiam o PL das Fake News¹¹¹.

Essa atuação ostensiva gerou resultados observáveis no comportamento legislativo. Conforme destacado, após 2 anos de tramitação, as demandas das *big techs* e dos debates propostos pela população foram atendidas¹¹². Essas observações apontam para a relevância do *Lobbying* político no comportamento legislativo, assim como também reitera a importância do “*timing*”, já comentado anteriormente.

Esses dois fatores parecem estar interrelacionados: o *lobbying*, e a mobilização gerada, parecem ter contribuído para o parlamento não decidir sobre a aprovação ou reprovação da medida. Em paralelo, o tempo maior de tramitação aparenta ter dado espaço para que as propostas das *big techs* fossem incorporadas ao projeto de lei, alterando o texto original.

¹⁰⁷ Falavigno, Chiavelli Facenda. Kuhn, Lucas Luciano. “O Lobbying No PL Das Fake News: Análise Sobre O Trâmite Legislativo Na Câmara Dos Deputados E Os Possíveis Reflexos Dos Posicionamentos Dos Grupos De Pressão. Revista Crítica Penal y Poder (Nueva Época), noviembre de 2024.

¹⁰⁸ *Ibidem*, p.13.

¹⁰⁹ *Ibidem*, p.13.

¹¹⁰ *Ibidem*, p.13.

¹¹¹ *Ibidem*, p.14.

¹¹² *Ibidem*, p.18.

Com isso, a pesquisa corrobora a tendência à atuação direcionada *industry specific* do *lobbying* político.

Kim e Kunisky apontam que a exceção à regra mais importante está na legislação em direitos sociais e direitos humanos, nas quais múltiplos grupos de interesse passam a exercer influências sobre a atividade política. Comumente, grupos cívicos tendem a participar em alianças de grupos de interesse em oposição a realizar *Lobbying* sozinhos. Em cenários como esse, em que há uma variedade de interesses, diversos grupos costumam focar seu *Lobbying* sobre ou (a) variedade de políticos ou (b) políticos específicos com poderes mais amplos¹¹³.

Para a política legislativa penal, o *Lobbying* parece estar mais enquadrado no cenário das “políticas sociais” e “direitos humanos” e não como cenário específico à determinada indústria. As propostas mais relevantes de alteração da legislação penal e processual penal costumam atrair a atuação de grupos de interesse diversos, os quais aparentam atuar concomitantemente e, por vezes, articuladamente, para influenciar o *output* legislativo. O cenário parece guardar identidade com o modelo de organização em redes descrito por Kim e Kunisky, mas também aponta para a necessidade de se investigar se há diferenças significativas em relação às motivações, tendo em vista que a arena da política legislativa penal costuma invocar motivações ideológicas.

1.2.2.4 A influência do Poder Executivo

O papel do Poder Executivo na agenda político criminal é um fator de influência relevante sobre o processo legislativo. Rodrigo Ghiringhelli Azevedo e Ana Cláudia Cifali, em estudo sobre Política Criminal dos governos Lula (I e II) e Dilma (I), investigaram a atuação dos governos petistas em matérias de segurança pública e encarceramento¹¹⁴.

A dinâmica político-partidária dos governos do final dos anos 1990 e início dos anos 2000 foi a da polarização entre PT e PSDB, fenômeno que se identifica com a antagonização de representantes da esquerda e direita. Contudo, mesmo diante dessa disputa, houve a manutenção de Ministros da Justiça “progressistas”¹¹⁵, comprometidos com a luta por direitos humanos e com a contenção do discurso do populismo punitivo. Azevedo e Cifali descrevem

¹¹³ Kim, In Song; Kunisky, Dmitriy. *Op. Cit.*, p.11.

¹¹⁴ Azevedo, Rodrigo Ghiringhelli De; e Cifali, Ana Cláudia. Política criminal e encarceramento no Brasil nos governos Lula e Dilma: Elementos para um balanço de uma experiência de governo pós-neoliberal. *Civitas - Revista de Ciências Sociais*, Porto Alegre, v. 15, n. 1, p. 105-127, jan.-mar. 2015.

¹¹⁵ Miguel Reale Jr., Nelson Jobim, José Carlos Dias e José Gregori (FHC); Márcio Tomaz Bastos e Tarso Genro (Lula).

que “(...) ambos os partidos, durante seus governos, mantiveram à frente do Ministério da Justiça figuras importantes da luta pelos direitos humanos e contra a violência e o arbítrio estatal (...)”¹¹⁶.

Segundo a compreensão dos autores, o Poder Executivo, por meio do Ministério da Justiça, tem poderes relevantes de agenda sobre a política criminal. Sob o governo Lula, por exemplo, o Ministério da Justiça comandado por Tarso Genro lança o Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania (Pronasci), compreendendo e inserindo a complexidade do fenômeno criminal e a dimensão multifatorial de sua causa na agenda oficial do governo. A partir disso, o Ministério da Justiça passou a dar mais ênfase em questões relacionadas a fatores sociais e ambientais como educação, saúde, cultura e serviços¹¹⁷.

No caminho da reeleição para seu segundo mandato, Lula propôs o enfrentamento de problemas importantes do sistema de justiça criminal, como a desqualificação e obsolescência das polícias, falência do sistema prisional, ausência de articulação com poderes locais e falta de participação da sociedade na discussão¹¹⁸. Contudo, os indicadores na área de segurança pública, como o índice de homicídios, não eram favoráveis no início do governo Dilma, abrindo-se espaço para a “(...) sensação de insegurança, que dá margem ao recrudescimento dos discursos de lei e ordem, redução da maioridade penal, aumento de penas e outras medidas vinculadas ao populismo punitivo”¹¹⁹.

Observa-se com isso um conflito de narrativas, intenções e ações. Em seu discurso, o governo aparenta valorizar a contenção do populismo punitivo, assumindo as múltiplas dimensões do problema criminal (psicossocial e econômico) como elementos centrais da elaboração de políticas públicas. Em suas ações, o governo aparenta, às vezes, manter suas posições e às vezes, ceder às medidas expansionistas, sem necessariamente alcançar bons indicadores em matéria de segurança pública.

A política criminal, nos governos do PT, é marcada pela dualidade entre a aparente tentativa de contenção da política de populismo e expansionismo punitivo, com políticas tipicamente encarceradoras. Por um lado, aprova-se o estatuto de desarmamento (Lei n. 10.826/2003), buscando a redução na circulação e acesso a armas de fogo, por outro, aprova-se

¹¹⁶ *Ibidem*, p. 111.

¹¹⁷ *Ibidem*, p. 122.

¹¹⁸ *Ibidem*, p. 121.

¹¹⁹ *Ibidem*, p. 122.

a Lei de Drogas (Lei n. 11.343/2006), responsável por 29,05% das pessoas presas no Brasil (50,82% das mulheres presas e 27,98% dos homens presos)¹²⁰.

Essas observações parecem se conectar com as dinâmicas de poder de Brasília, assim como as particularidades do debate público e do debate político-parlamentar. Podemos sugerir alguns elementos que ajudam a explicar essa dualidade como, dentre outros: (i) a lógica do presidencialismo de coalizão, e as movimentações das coalizações partidárias, (ii) adesão, ou não, das maiorias parlamentares à agenda do governo, (iii) relevância dos debates perante a sociedade civil, e (iv) a popularidade do governo quando as propostas foram pautadas e postas em votação.

Rafael Silveira e Silva ao buscar compreender a dinâmica das emendas constitucionais no âmbito das relações entre Poder Executivo e Legislativo, observou tendências relevantes para a dinâmica parlamentar. Conforme observado, a propositura de emendas à constituição de iniciativa do parlamento está associada aos anos de eleições municipais. Além disso, a partir do modelo adotado (“*logit*”), observou-se uma tendência de propostas oriundas da oposição a terem maior sucesso¹²¹. Há, também, variância na influência do Poder Executivo sobre a agenda legislativa, no que tange às propostas de emenda à constituição.

A tendência verificada por Silveira e Silva também aponta que a diferença do grau de influência do Poder depende de fatores ligados ao governo federal, como a popularidade do Presidente da República, a conformação do governo, proximidade de anos eleitorais etc¹²².

No governo FHC, pertencente a uma coligação majoritária, constatou-se que o Poder Executivo tinha um maior grau de influência sobre as PECs, assim como a pouca adesão às propostas oriundas da oposição¹²³.

No governo Lula, por outro lado, o Poder Executivo teve menos centralidade na propositura e aprovação das PECs, as quais estavam associadas a períodos de menor popularidade do governo federal. Além disso, a coalizão governista tampouco teve relevância para uma Proposta de Emenda à Constituição ser bem-sucedida¹²⁴.

¹²⁰ Observatório Nacional dos Direitos Humanos. Disponível em: <<https://experience.arcgis.com/experience/54febd2948d54d68a1a462581f89d920/page/Pessoas-Privadas-de-Liberdade/>>, novembro de 2025.

¹²¹ Silva, Rafael e Silveira. Legislativo, Executivo e a dinâmica das emendas constitucionais. Revista de Informação Legislativa, Ano 50 Número 200 out./dez. 2013

¹²² *Ibidem*.

¹²³ *Ibidem*.

¹²⁴ *Ibidem*.

Esse cenário do Poder Legislativo em relação à agenda constitucional revela uma premissa relevante: o grau de influência do Poder Executivo sobre a agenda legislativa não é estanque. Há diversos fatores que podem modificar o grau de influência do Poder Executivo sobre o Poder Legislativo, tendência que provavelmente deve ser observada no âmbito da dinâmica legislativa de propostas de alteração da legislação penal.

Essa dinâmica também não aparenta ser fenômeno da história recente. O debate sobre qual Poder (Executivo ou Legislativo) figura como fonte principal das decisões políticas já havia sido abordado por Wanderley Guilherme dos Santos. Em seu trabalho, Santos estudou o comportamento legislativo e o grau de influência de cada poder entre 1959 e 1966, concluindo que a paralisação de decisão, observada a partir da tendência decrescente da produção legislativa, teria sido fator relevante para ajudar a explicar a dinâmica do golpe de 1964¹²⁵.

Evidente, portanto, que a dinâmica de iniciativa e percentual de sucesso das propostas oriundas de cada poder não podem ser avaliadas sozinhas. Aliás, essa, é tendência que se aplica aos demais fatores de influência sobre o processo legislativo observados por este trabalho. É difícil individualizar seu grau de influência, seja por seu caráter subjetivo, seja pelo fato de que nenhum fator isolado parece ser capaz de gerar movimentos legislativos relevantes.

Ao que tudo indica, os fatores de influência não podem ser avaliados de forma isolada ou separada. Na realidade, os fatores compõem redes de influência, que conectam atores e fatores de influência entre si e impactam o *output* legislativo.

Além disso, especificamente quanto aos números do encarceramento, apesar dos esforços com a contenção punitiva, a população carcerária brasileira aumentou significativamente durante os governos do PT. Azevedo e Cifali chamam atenção para a relevância da influência do estado de São Paulo no aumento da população carcerária, visto que o estado foi governado por governos estaduais da PSDB, mais alinhados com a ideia de tolerância zero e expansão da atividade punitiva¹²⁶.

Essa observação leva à identificação de outro fator de influência sobre a política criminal, ou um melhor detalhamento de um mesmo fator: a compreensão do Poder Executivo enquanto instituição/agente que influi sobre o processo legislativo criminal não deve se limitar ao Poder Executivo Federal, mas englobar também os executivos estaduais e até municipais.

¹²⁵ Santos, Wanderley Guilherme dos. *Paralisação de decisão e comportamento legislativo: a experiência brasileira 1959-1966* (versão parcial do capítulo 1, segunda parte, de Santos, Wanderley Guilherme dos. *Impass and crisis in Brazilian politics*. Stanford University, 1972. Ph.D. dissertation (first draft). *Revista de Administração de Empresas, Decisão e Comportamento Legislativo*. Abr/Jun, 1973.

¹²⁶ Azevedo e Cifali, *Op. Cit.*, p. 124.

Apesar de a competência para legislar sobre matéria penal ser exclusivamente da União, o controle e administração dos principais instrumentos de controle social da justiça criminal são dos estados. Em outras palavras, a política legislativa penal é apenas um dos instrumentos da política criminal, de modo que os estados têm papel relevante na elaboração de legislação na área criminal e de segurança pública.

As Polícias Civil e Militar estão sob administração do governo estadual, de modo que a posição dos governos locais exerce influência sobre a agenda criminal. Políticas expansionistas e “linhas duras” criam narrativas e efeitos concretos que se disseminam socialmente e chegam aos discursos parlamentares. É o caso observado por Carolina Costa Ferreira, em que ocorrências casuísticas, como a grave situação da segurança pública no Rio de Janeiro, foram utilizadas por Deputados Federais, no contexto dos debates parlamentares, para justificar votos em favor de medidas penais recrudescedoras¹²⁷.

Apesar de gerirem instrumentos menores, o caso dos municípios também parece exigir atenção, especialmente após o debate e a fixação da tese de repercussão geral sobre a constitucionalidade da atuação das Guardas Municipais em atividades típicas de policiamento ostensivo e segurança urbana (Recurso Extraordinário n. 608.588¹²⁸). A ainda recente ampliação das atividades das guardas municipais gera um aumento no controle do Poder Executivo municipal sobre políticas de segurança pública, formalizando sua possibilidade de dispor de instrumento do sistema de justiça criminal.

Atualmente, apesar de ainda não ser possível investigar os efeitos de longo prazo dessa decisão, a existência desse novo instrumento (Guardas Municipais) nos intui para a existência de outro fator de influência sobre a política criminal. Especialmente em municípios maiores, que possuem estruturas de policiamento municipal maior, é possível que os impactos sobre a opinião pública e sobre a percepção de segurança sejam mais expressivos.

Outro fator que pode ser relevante, é o debate — apesar de ainda controverso sobre sua viabilidade jurídico-constitucional — da utilização do aparato municipal para patrocinar a expansão punitiva por meio do Direito Administrativo Sancionador, sob o pretexto do combate às drogas, nesse caso a Maconha. O STF, por meio do Recurso Extraordinário n. 635.659¹²⁹, estabeleceu critérios objetivos para diferenciar usuários de traficantes, mantendo o caráter

¹²⁷ Ferreira, Carolina Costa. *Op. Cit.*, 2021.

¹²⁸ Brasil, Supremo Tribunal Federal. RE 608588, Relator Min. Luiz Fux, Tribunal Pleno, julgado em 20-02-2025, Publicado em 22-08-2025.

¹²⁹ Brasil, Supremo Tribunal Federal. RE 635659, Relator Ministro Gilmar Mendes, Tribunal Pleno, publicado em 27/09/2024.

ilícito do porte para consumo pessoal e possibilitando o sancionamento por meio de procedimento não penal. Com isso, abriu-se espaço para a atuação das Guardas Municipais na política de drogas, através da atividade administrativa sancionadora do Estado.

A relevância desse contexto, é sugerida a partir dos dados obtidos pelo estudo do IPEA que avaliou critérios objetivos no processamento criminal por tráfico de drogas¹³⁰. Os dados sugerem que entre 25% e 35% dos réus processados por tráfico poderiam se enquadrar como usuários, impactando entre 5,2% e 8,2% dos presos¹³¹. Ou seja, o número expressivo de pessoas potencialmente afetadas pode justificar a hipertrofia das Guardas Municipais assim como de outras instituições de fiscalização com competência sancionatória. Esse movimento, poderá gerar impactos na interação das políticas de segurança pública no âmbito dos Poderes Executivos, agendas político criminais e, conseqüentemente, poderá ser observada na atividade legislativa penal.

Diante disso, contudo, é importante ressaltar que essas observações, sobre o contexto municipal e de drogas, buscam apenas levantar hipóteses e cenários possíveis, mas a conclusão concreta que pode ser extraída com maior utilidade para este trabalho é a de que o Poder Executivo deve ser considerado em análises político criminais tanto sem eu âmbito federal, como estadual e municipal.

Diante desse contexto, temos que ainda há divergências na literatura em relação ao grau de influência do Poder Executivo, sobre a agenda político-criminal do Congresso Nacional. A partir de Azevedo, é possível concluir que o Poder Executivo possui papel central sobre o sucesso dos projetos de lei em matéria criminal¹³². Por outro lado, Ramos Buttelli entende que essa influência é mais limitada, não sendo possível constatar o mesmo grau de centralidade do Poder Executivo na definição da agenda legislativa penal¹³³.

Essa divergência não aponta para imprecisão de uma ou outra conclusão. Na realidade, essa diferença sugere que os graus de influência mudam. Em um momento, o Poder Executivo pode ser altamente influente sobre a agenda do Congresso Nacional, em outro, essa relevância

¹³⁰ Instituto De Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA). Critérios objetivos no processamento criminal por tráfico de drogas: natureza e quantidade de drogas apreendidas nos processos dos tribunais estaduais de justiça comum. Rio de Janeiro: Ipea, 2023. 71 p. DOI: <<http://dx.doi.org/10.38116/ri221727>>.

¹³¹ Instituto De Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), Comunicação IPEA. Pesquisa do Ipea aponta impactos da descriminalização do porte de maconha para uso pessoal, publicado em 26/06/2024. Disponível em: <<https://www.ipea.gov.br/portal/categorias/45-todas-as-noticias/noticias/15132-pesquisa-do-ipea-aponta-impactos-da-descriminalizacao-do-porte-de-maconha-para-uso-pessoal>>

¹³² Azevedo, Rodrigo Ghiringhelli De; e Cifali, Ana Cláudia. *Op. Cit.* 2015.

¹³³ Ramos, Marcelo Buttelli. *Op. Cit.* 2024.

pode ser mitigada. Este é o caso do Pacote Anticrime, conforme será detalhado no próximo capítulo.

A relevância de determinada demanda social, e o grau de engajamento da sociedade civil, altera como o parlamento e os poderes da República se movimentam, isso também provoca ações diferentes dos atores que influenciam e agem sobre o processo legislativo. Essa dinâmica demonstra que não é tão útil falar em fatores de influência individualizados, é mais coerente falar em redes de influência. Redes, porque são interconectadas, com agentes interrelacionados, os quais podem, ou não, operar conjuntamente, para influenciar sobre um ou mais agentes, os quais também poderão exercer influência ou poder político.

No caso da tramitação do Pacote Anticrime, cuja análise será aprofundada no próximo capítulo deste trabalho, a situação parece ser a de que o legislativo tomou para si o protagonismo do processo legislativo criminal, em um contexto em que o Poder Executivo não foi capaz de administrar e se articular para dar o apoio necessário a aprovação do projeto enviado. Contudo, essa observação a partir do Pacote Anticrime não é, necessariamente, universalizável para todo e qualquer processo legislativo.

Na realidade, o que há é um recorte de um processo legislativo com suas particularidades. Novamente, o que parece permanecer é que, onde há protagonismo do Poder Executivo, esse protagonismo depende necessariamente de o Poder Legislativo permitir que esse protagonismo exista, essa decisão também representa o exercício de poder político do legislador.

Além disso, a influência do Poder Executivo deve sempre ser avaliada com cuidado, porque ela raramente estará dissociada de outros fenômenos. A taxa de sucesso maior das propostas iniciadas pelo Poder Executivo não decorre necessariamente da influência isolada do Poder Executivo. Não se pode confundir a influência pura e simples do Poder Executivo com articulações políticas complexas que podem eventualmente estar por trás da proposta enviada ao legislativo. Comumente a materialização destas propostas compreendem os representantes legislativos, líderes de bancada e líderes partidários. Ou seja, a influência do Poder Executivo importa muito, mas talvez sua importância seja mais a de assumir o papel de articulador político, do que como definidor da agenda legislativa pura e simplesmente.

Independente da explicação, o Poder Executivo, por meio de seu chefe, ou chefes de pastas, não deixam de exercer influência sobre o processo legislativo. O que parece ter ocorrido no caso do Pacote Anticrime foi que, insatisfeitos com a articulação do Poder Executivo a

respeito do tema, o Poder Legislativo resolveu dar o “recado” de que ainda detêm controle integral sobre o processo legislativo.

1.2.2.5 Justificativas, discursos e práticas: a racionalidade acadêmica e as dinâmicas do Poder Legislativo

Maíra Rocha Machado, ao analisar as justificativas dos projetos de alteração da legislação penal, buscou compreender as justificativas apresentadas pelos Projetos de Lei a partir das concepções de racionalidade moderna penal desenvolvidas por Álvaro Pires. Conforme exposto, o Direito Penal se encontraria enclausurado por um sistema de ideias que tornam extremamente difícil a emergência e a estabilização de soluções alternativas¹³⁴.

A supervalorização da pena de prisão, a ideia da necessidade de punição e sua definição de como infringir sofrimento contribuíram para uma noção da obrigação de punir, invertendo a lógica do Direito Penal, que deveria ser pautado pela noção da autorização excepcional para punir em determinadas circunstâncias. Machado entende que há uma justaposição entre norma de comportamento e norma de sanção a qual implica na criação da ideia de que a sanção penal é sempre uma consequência do descumprimento da norma¹³⁵. A partir dessas concepções foi realizada a análise das justificativas dos projetos de lei.

Conforme os dados levantados (100 PLs), em relação ao tamanho das justificativas, 69% delas tinham menos de 1 página, sendo 38 de até meia página, 31 entre meia e uma página, 18 entre uma e duas páginas e 13 com mais de duas páginas¹³⁶. Esse achado aponta para um sintoma relevante dos Projetos de Lei em matéria criminal: as justificativas são, em regra, ou superficiais ou inexistentes.

A análise do conteúdo das justificativas apontou para a existência de fatores como episódios concretos, teoria da pena, argumentos de impunidade, menção à vítima, periculosidade ou repercussão social, adequação à Constitucional Federal, assim como alguns poucos casos de justificativas que se utilizavam de dados empíricos.

Em relação a debates dogmáticos como os das teorias das penas, 35 de 100 propostas mencionavam alguma teoria da pena na justificativa para o projeto de lei. A Dissuasão (15 menções) e Retribuição (10 menções) foram as teorias mais utilizadas nas justificativas dos

¹³⁴ Machado, Maíra Rocha et al. *Análise das justificativas para a produção de normas penais*. Brasília: Ministério da Justiça, Secretaria de Assuntos Legislativos, 2010.

¹³⁵ *Ibidem*.

¹³⁶ *Ibidem*.

PLs. A Dissuasão e Denúnciação foi mencionada por 4 PLs, enquanto a Retribuição e Dissuasão foram mencionadas por 2 e, a Denúnciação foi mencionada por 2 proposições legislativas.

A autora destaca que “*As idéias de bem jurídico, proporcionalidade e impunidade integram o campo semântico das justificativas para a produção de leis penais há muito tempo*”. Contudo, “*(...) não há como identificar um conteúdo ou significação específica ao qual estariam associadas*”¹³⁷. O conjunto de significados que são dados a essas 3 significantes são variados. Ou seja, os conceitos de bem jurídico, proporcionalidade e impunidade operam como envelopes vazios que podem ser vinculados a variados conteúdos.

A noção de envelopes vazios, abordada por Máira Rocha Machado, parece apontar para o fato de que as concepções teórico dogmáticas do direito penal têm menor importância na definição de critérios de racionalidade para o processo legislativo penal. Ao se tratar das construções dogmáticas a respeito do conceito de “bem jurídico”, percebe-se que não necessariamente se atribui conteúdo jus-político-filosófico para elementos essenciais para a justificação das condutas que se pretende controlar por meio de comandos da norma penal. Ou, até, porque quando essa definição existe, não há nenhuma sujeição do processo legislativo penal à teoria dogmática penal, que confira consistência teórica a esse processo.

Isso significa que muitas concepções dogmáticas podem ser entendidas como “envelopes” que podem conter conteúdos variados. O legislador pode fazer caber variados conteúdos e justificativas dentro desse envelope.

Essa sistemática implica no efeito de justificativas semelhantes poderem ser utilizadas para fundamentar propostas legislativas com comandos jurídicos diametralmente opostos. O discurso da preservação de objetivos constitucionais, por exemplo, pode ser igualmente utilizado para funções mais ou menos “humanistas”.

Isso significa que a análise das justificativas formais de um projeto de lei importa mais para entender o que os representantes escolheram anunciar como justificativa oficial, ou declarada, para determinada proposta, do que os reais motivos que fundamentam a norma jurídica.

Assim, retorna-se à ideia de centralidade da avaliação do comando objetivo da norma jurídica em conjunto com os demais elementos de análise disponíveis, em detrimento da avaliação individual das intenções subjetivas que possam orientar essa atividade. Isso, porque

¹³⁷ *Ibidem*, p.37.

o conjunto de significados que são atribuídos a essas intenções são muito variados, e podem ter conteúdos completamente diferentes.

Nesse sentido, as pesquisas que pretendem analisar o processo legislativo são quase um exercício “arqueológico” de montar um quebra cabeça a partir dos recortes deixados por uma multiplicidade de fontes distintas. Entender quais foram os fatores que justificaram determinada proposta legislativa possui identidade com o exercício de restauração de uma foto antiga, por exemplo. Tenta-se entender o conteúdo do trecho perdido ou não registrado a partir do contexto registrado pelo restante para, com isso, chegar-se ao retrato “real” do processo legislativo, que podemos assumir a partir desse conjunto de informações “indiciárias”.

Diante desse cenário, o que interessa é entender a dinâmica do jogo político que molda o discurso teórico, fazendo-o caber em justificativas de propostas legislativas variadas em matéria criminal. O fato de as justificativas utilizadas serem simplórias, curtas e raramente baseadas em dados e evidências não parece indicar uma falta de aptidão técnica dos parlamentares. Apesar de ser possível constatar falta de perícia dos parlamentares e a existência de erros técnicos nas propostas aprovadas, como os verificados por Carolina Costa Ferreira¹³⁸, a falta de qualificação. instrução jurídica ou legislativa não parece ser a explicação correta para esse fenômeno.

Na realidade, a má qualidade e quantidade das justificativas indicam mais o seu caráter coadjuvante no processo legislativo. A redação de uma boa justificativa não é essencial para o sucesso da proposta legislativa e não parece ser vista pelos parlamentares como de grande relevância.

O papel das teorias dogmáticas na justificativa dos projetos de lei é instrumental, mas secundário: serve para justificar, mas o faz sem grande reflexão ou escrutínio dos demais representantes. Portanto, nota-se o afastamento, na maioria dos casos, entre o debate acadêmico-dogmático, assim como dos próprios especialistas, do processo de elaboração de leis penais¹³⁹.

¹³⁸ Ferreira, Carolina Costa. *Op. Cit.* 2021.

¹³⁹ A regra contrasta com o processo legislativo do Pacote Anticrime de 2019, por exemplo. Isso, porque o PL 10.372/18 foi elaborado por uma comissão de juristas, a qual contava com advogados, juízes, professores, promotores etc. De todo modo, a presença de especialistas não é garantia da boa qualidade da legislação penal ou das justificativas e profundidade e precisão do diagnóstico que motivou a elaboração da lei penal. Essas circunstâncias serão mais bem detalhadas no capítulo seguinte, que apresenta o estudo de caso.

Nessa lógica, Falavigno e González-Guarda, ao analisarem as reações político-criminais no caso dos crimes dos poderosos no Chile e Brasil, observaram o afastamento do debate técnico do processo legislativo brasileiro¹⁴⁰.

No caso Chileno, a indignação gerada por escândalos de corrupção e criminalidade corporativa, viabilizou o debate técnico sobre as alterações legislativas. No Brasil, em contraste, haveria a perda da janela de oportunidade para debate mais técnico sobre a legislação voltada à criminalidade corporativa. Essa perda da janela de oportunidade é, em parte, explicada pela utilização da lava-jato para fins políticos e casuísticos. Nesse sentido, “*Não há interesse, portanto, em mudanças que levem de fato à responsabilização de classes mais altas, ocorre a pessoalização do problema na figura de alguns ‘bodes expiatórios’ (...)*”¹⁴¹.

Há assim uma contradição, ou uma “ambiguidade”, para utilizar o conceito de Campos e Azevedo¹⁴². Por um lado, há discurso de ampla valorização do combate à corrupção e destaque em casos emblemáticos, ligados a determinado grupo político. Por outro, não há interesse na responsabilização de crimes ligados às classes mais altas e na repressão da criminalidade corporativa.

Nesse ponto podemos denominar esse fenômeno como uma espécie de “legislawfare”, em que a arena político-criminal se torna uma ferramenta direcionada a criar vantagens ou desvantagens a determinado grupo ou figura política específica. A apropriação da operação lava jato por determinados grupos políticos parece ser reflexo desse processo, obtendo sucesso limitado na definição da agenda legislativa penal¹⁴³.

Esses grupos foram capazes de pautar propostas de alterações legislativas penais relevantes, contudo, não necessariamente foram bem-sucedidos em transformar essa agenda em norma jurídica¹⁴⁴. Isso, porque essas propostas aparentam ter um caráter instrumental, ou seja, servem a um propósito político eleitoral imediato, e não necessariamente para atender a determinado modelo político criminal.

Processo semelhante pode ser observado no caso Bolsonaro, no qual a agenda legislativa foi pautada pelo debate sobre anistia. O projeto foi modificado para viabilizar o

¹⁴⁰ Falavigno, Chiavelli Facenda; e González-Guarda, Claudio. A persecução penal dos crimes dos poderosos na América Latina: um estudo comparado entre Brasil e Chile. “Rev. Bras. de Direito Processual Penal, Porto Alegre, v. 10, n. 3, e1020, set-dez. 2024.

¹⁴¹ *Ibidem*, p. 20.

¹⁴² CAMPOS, Marcelo da Silveira; AZEVEDO, Rodrigo Ghiringhelli de. *Op. Cit.*, 2020.

¹⁴³ Falavigno, Chiavelli Facenda; e González-Guarda, Claudio, *Op. Cit.*.

¹⁴⁴ *Ibidem*.

abrandamento da dosimetria das penas relacionadas aos crimes praticados no 8 de janeiro de 2023. Em tese, trata-se de medida garantista penal e ampliadora de direitos, agora defendida pelo centro, direita e extrema direita, motivada pela “batalha” no campo político direcionada a tentar salvar a figura de Bolsonaro, buscando viabilizar uma rápida progressão de pena.

O que chamamos de “legislawfare” parece ser um fator relevante para explicar algumas dinâmicas recentes do legislativo (2025), visto que a arena político criminal da última década no Brasil foi altamente influenciada pela utilização da agenda criminal como ferramenta de ganhos políticos individuais. Trata-se de contorno diferente da política paroquialista ou da importância do fator “eleitorado”, visto que possui contornos mais belicosos e centrados na necessidade de neutralizar adversários ou fazer renascer aliados políticos.

Essa dinâmica se relaciona diretamente com a “perspectiva casuística” observada por Falavigno e González-Guarda, que fez com que o país perdesse janela de oportunidade para a construção de um debate racional e sistemático para a repressão aos crimes dos poderosos¹⁴⁵. A “perda” dessa janela não parece ser acidental, mas relacionada com o (des)interesse do parlamento em construir um debate mais aprofundado sobre o tema.

Sendo assim, prevalece mais uma vez a lógica e as dinâmicas de pressão da política-parlamentar em detrimento da construção de uma política criminal racional, justificada, refletida e baseada em evidências. Em regra, a qualidade do diagnóstico realizado pelos parlamentares e da justificativa apresentada pelo Projeto de Lei não parece ter muita relevância sobre a probabilidade de sucesso da proposição legislativa em matéria penal. Dessa forma, confirma-se que o processo legislativo penal é orientado mais por interesses, táticas e movimentações políticas do que por critérios técnicos e fundamentados, o que contribui para a compreensão do nível de qualidade das normas penais produzidas e sua capacidade de alcançar o objetivo expresso como almejado.

1.3 Considerações finais acerca do 1º capítulo

Este primeiro capítulo buscou apresentar a dinâmica de funcionamento do Congresso Nacional e sistema político brasileiro no que importa para o comportamento legislativo, assim como extrair fatores de influência sobre a produção legislativa penal, a partir da literatura em política criminal, processo legislativo, política legislativa penal e ciência política.

Em relação à dinâmica de funcionamento do Congresso Nacional e ao sistema político brasileiro, importa mencionar que as propostas de alteração legislativa são submetidas a votação

¹⁴⁵ *Ibidem*, p. 21.

em sistema bicameral. Esse sistema gera “incongruências” diante da existência de regras de acesso distintas para as cadeiras de cada “casa” legislativa, o que gera um conjunto de incentivos particular a cada grupo de parlamentares (Deputados Federais ou Senadores), com potencial de modificar o *output* legislativo.

Além disso, a teoria do Presidencialismo de Coalizão explica ser necessário que o Presidente da República componha alianças entre partidos distintos e grupos políticos para assegurar condições de governabilidade. Na prática, a articulação dessas coalizões pelo Poder Executivo costuma envolver a concessão de cargos estratégicos, e concessões políticas, como forma de garantir apoio parlamentar necessário à aprovação de sua pauta no Congresso Nacional.

A literatura também aponta para a influência do paroquialismo sobre a atividade legislativa. Esse fenômeno se constitui como a tendência de os parlamentares focarem em interesses locais, buscando atender demandas específicas de suas bases eleitorais. Essa prática também está comumente associada ao “*pork barrel*”, conceito que compreende a destinação de recursos públicos para projetos e obras em suas regiões de origem, visando a garantir apoio político local e fortalecer a posição do representante perante os eleitores. Contudo, apesar de essa influência existir, medidas de uso potencialmente paroquialistas, e associadas ao *pork barrel*, como emendas parlamentares, foram apontadas pela literatura científica como possuindo influência limitada sobre os resultados eleitorais.

Isso nos leva a conclusão de que as bases eleitorais são relevantes para a atividade legislativa, mas que o direcionamento de políticas e medidas ao eleitorado pode não ser tão impactante sobre o número de votos obtidos pelo parlamentar/candidato. A ciência a respeito desse fenômeno pode reduzir a influência desse fator sob o processo legislativo. Todavia, esse achado deve ser compatibilizado com outros fatores, visto que fatos de grande relevância social, opinião pública e pautas que movimentam grupos de interesse e pressão surtem efeitos concretos sobre o comportamento legislativo.

Além disso, observou-se que o Poder Executivo também tem tido papel relevante na contensão da agenda político criminal punitivista. Isso se relaciona à lógica do presidencialismo de coalizão, ao comportamento das coalizões partidárias, ao apoio ou não das maiorias parlamentares, à agenda governista, à relevância dos debates para a sociedade civil e à popularidade do governo quando suas propostas foram votadas.

Nesse contexto, a literatura aponta para existência de uma influência relevante do Poder Executivo sobre a agenda político-criminal, assim como uma alta “taxa de dominância” e “taxa de sucesso” sobre as propostas legislativas. Contudo, o nível de interferência do Poder Executivo sobre a agenda legislativa não é estanque, podendo ser modificado por outros fatores.

A alteração dessa tendência poderá ser verificada no estudo de caso do capítulo seguinte. Apesar da centralidade do Poder Executivo em relação às propostas apresentadas ao Legislativo, no caso do Pacote Anticrime de 2019, a maior parte das alterações legislativas foram realizadas a partir do PL 10.372/18, oriundo dos trabalhos da comissão de juristas e aprovado com texto alternativo.

Em relação às dinâmicas internas do processo legislativo, tem-se como característica que as proposições legislativas frequentemente carecem de fundamentação detalhada, limitando-se a argumentos genéricos ou justificativas superficiais, sem análises mais aprofundadas sobre a real necessidade e impacto das alterações pretendidas. Muitas justificativas se assemelham a “envelopes vazios”, sem conteúdo substancial, utilizando-se de conceitos, teorias e argumentos que podem ser moldados ou utilizados para manifestações favoráveis ou contrárias a determinado projeto de lei.

A fragilidade das justificativas aponta para alguns sintomas endêmicos da política legislativa penal: a superficialidade e imprecisão do diagnóstico sobre (i) os fatos que geram mal estar social; (ii) o bem jurídico que se pretende tutelar e o meio eficiente à sua proteção; assim como (iii) os efeitos colaterais da medida proposta, sejam eles orçamentários, sociais, raciais, territoriais¹⁴⁶ etc.

Além disso, emerge no cenário legislativo brasileiro o fenômeno que este trabalho denomina de “*legislawfare*”, o qual pode ser entendido como a manifestação do “*lawfare*” no contexto da produção legislativa. O “*legislawfare*” se constitui pela instrumentalização belicosa de ferramentas do processo legislativo a fim de criar vantagens a aliados ou neutralizar adversários políticos e, com isso, explorar fato político como meio de tensionamento de narrativas e capitalização eleitoral. Essa prática se difere da atividade político-legislativa usual pela especificidade dos efeitos da norma proposta e preponderância do uso instrumental do

¹⁴⁶ Um exemplo de avaliação de parlamentar sobre o “*backlash*” territorial, identificado a partir do estudo de caso, foi protagonizado pelo Deputado Orlando Silva (PCdoB), o qual expressou em reunião do GT Penal sua preocupação com os efeitos do Banco Nacional de Perfis Genéticos sobre a população periférica e sobre como esses dados poderiam ser utilizados para autorizar medidas relativizadoras de direitos fundamentais em determinados territórios, como mandados de busca e apreensão em territórios periféricos, exigindo um debate mais detalhado sobre o tema.

processo legislativo como um fim em si mesmo em detrimento dos efeitos de uma alteração legislativa que materializa uma agenda política.

Um exemplo disso é o caso do “PL da Dosimetria” (PL 2.162/2023), aprovado em 2025, o qual visava trazer benefícios específicos para o ex-presidente Jair Bolsonaro e o grupo que praticou os atos antidemocráticos do 8 de janeiro. A finalidade almejada nesse caso aparenta superar o fim dosimétrico/político-criminal, visando a proporcionar ganhos políticos individualizáveis à aliados políticos.

Portanto, trata-se de fenômeno diferente da dinâmica parlamentar usual, efeitos da política paroquialista ou dos acenos relacionados ao fator de influência eleitorado. Este trabalho entende haver utilidade na nomeação do “*legislawfare*”, o qual diferencia-se pela articulação da máquina legislativa em prol da neutralização ou concessão de privilégios a determinado agente político, mesmo que essa distinção seja pequena.

Portanto, a partir dessas considerações, podemos estabelecer algumas premissas sobre o sistema político brasileiro. Dentre elas a de que **(1)** há protagonismo do Poder Executivo em relação a agenda legislativa; **(2)** o sucesso da agenda do Poder Executivo é impactado pela realização de coalizões partidárias; **(3)** a distinção (“incongruência”) entre as regras de acesso para as duas casas legislativas (CD e SF) configura sistema de controle interno do Poder Legislativo, apontado como contributivo para a simetria do sistema; **(4)** os diagnósticos e as justificativas das propostas de alteração legislativa são comumente rasas e insuficientes; e que **(5)** o processo legislativo também é utilizado como meio estritamente instrumental para obtenção de ganhos políticos.

Essa dinâmica de funcionamento do sistema político constitui o conjunto de limitações, possibilidades e incentivos em meio aos quais ocorre a produção legislativa, contribuindo para uma análise mais precisa dos fatores de influência sobre o processo legislativo.

A respeito dos fatores de influência sobre o comportamento legislativo, este trabalho confirmou parcialmente sua hipótese de que haveria fatores de influência subjetivos e objetivos, os quais poderiam ser aferidos a partir da análise dos documentos que compõe o processo legislativo. A literatura aponta que fatores subjetivos como ideologia, moral, ética e religião influem sobre o processo legislativo, contudo, concluímos que a metodologia adotada não é capaz de aferir essa influência com precisão.

Isso se deve, principalmente, porque os *outputs* legislativos e a criação da norma jurídica estão sujeitos à sistemática das votações colegiadas. A aprovação, ou rejeição, de relatórios, pareceres, requerimentos, emendas e projetos de lei não nos informa sobre a “vontade do legislador” com precisão, pois resultantes do voto de uma maioria de parlamentares com motivos muito variáveis para votar sim ou não. Assim, este trabalho optou por não diferenciar esses elementos, buscando nomear todos eles como “fatores de influência” em um sentido *latu*.

A partir dessa definição, a identificação dos fatores de influência sobre o processo legislativo, partiu do trabalho de Kathy Canfield-Davis em conjunto com a investigação da literatura em política legislativa penal, política criminal e ciência política.

A partir da investigação de Canfield-Davis, foi possível verificar 18 fatores de influência, quais sejam: **(i)** Impacto Fiscal (*fiscal impact*); **(ii)** Confiança (*trust*); **(iii)** Constituintes (*constituents*), **(iv)** Tempo/timing (*timing of when a bill is introduced*), **(v)** Presidentes de Comitês (*committee chairs*); **(vi)** Liderança Legislativa (*legislative leadership*); **(vii)** Fontes de Informação (*sources of information*); **(viii)** Patrocinador (*sponsor*); **(ix)** Regionalismo (*regionalism*); **(x)** Governador (*governor*); **(xi)** Grupos de Interesse (*interest groups*); **(xii)** Lobistas (*lobbyists*); **(xiii)** Fontes de Conselho de Votação (*sources of voting advice*); **(xiv)** Reeleição (*re-election*); **(xv)** Burocratas/Servidores Públicos de Agências Estaduais (*state agency bureaucrats/civil servants*); **(xvi)** Religião (*religion*), **(xvii)** Equipe Legislativa (*legislative staff*); e **(xviii)** Mídia (*media*).

Em que pese a pesquisa utilizada tenha analisado um parlamento estadual estadunidense no contexto de políticas educacionais, utilizamos essa investigação como base teórica, compatibilizando-a com a literatura que tem como objeto o cenário político e parlamento brasileiro. Essa ampliação conceitual permitiu a confirmação de achados e a identificação de novos fatores de influência sobre o processo legislativo que melhor explicam o contexto brasileiro. Dentre os principais, estão os fatos de grande repercussão social, mídia, opinião pública, redes sociais, religião, *timing* e o próprio eleitorado.

Confirmou-se que o *timing* — referente a janela de oportunidade, momento de apresentação do Projeto de Lei perante o parlamento ou sessão plenária, assim como tempo de tramitação e votação de determinada proposição — se mostra como um fator decisivo para o êxito ou fracasso de projetos legislativos. Esse fator é frequentemente observado como objeto explícito de manipulação e manifestação pelos parlamentares, fenômeno que será mais bem detalhado no capítulo seguinte, a partir dos achados do estudo de caso.

A mídia, por sua vez, apontada pelos resultados apresentados por Canfield-Davis como de menor relevância, ocupa papel mais central na dinâmica parlamentar brasileira, especialmente quando associada com fatos de alta repercussão social e opinião pública, como foi avaliado por Carolina Costa Ferreira ao analisar discursos parlamentares no âmbito do processo legislativo penal. Os veículos midiáticos evidenciam, ou sufocam, determinados temas, assim como direcionam debates, divulgam informações e geram impacto sobre a opinião pública.

As redes sociais potencializaram esse fenômeno, permitindo a rápida disseminação de informações e facilitando o exercício de pressão de grupos, organizados ou não, sobre os representantes eleitos. Ao mesmo tempo, as redes sociais favorecem distorções decorrentes do funcionamento de algoritmos que hierarquizam o alcance de conteúdos digitais a partir de métricas de engajamento e tempo de tela. As consequências disso costumam estar associadas a discursos que mobilizam indignação, ódio e o antagonismo político, oportunizando a superrepresentação de “minorias barulhentas” e extremistas, sem necessariamente encontrar respaldo numérico na sociedade e opinião pública.

Esse cenário favorece o crescimento do discurso do populismo punitivo exacerbado, explorado por figuras de variados espectros políticos, e contribui para a criação de fatos de ampla repercussão social. Isso é capaz de facilitar a formação do mal estar social necessário à mobilização de alterações legislativas em matéria penal, influenciando sobre o processo legislativo.

Apesar de a mídia e as redes sociais influírem diretamente sobre o comportamento legislativo, esses fatores costumam guardar relação com a influência da opinião pública, a qual é elemento autônomo. São conceitos com uma diferenciação estreita e por isso mesmo costumam estar interrelacionados. Isso não revela necessariamente uma interdependência, mas a complexidade teórica da avaliação da opinião pública e sobre como ela interfere sobre o processo legislativo. Trata-se de fator que mobiliza grupos de interesse, atos de pressão popular, define pesquisas de opinião e orienta a preocupação dos parlamentares com o que é dito “pelas ruas”, gerando influência também sobre o eleitorado.

Como adiantado anteriormente, confirmou-se a relevância do “eleitorado” em relação ao comportamento legislativo. Não obstante à limitação do impacto eleitoral das políticas direcionadas aos eleitores (paroquialismo ou *porkbarrel*), nossos achados dão crédito a esse a esse fator de influência. Isso ocorre como derivação lógica do eleitorado como mecanismo de sustentação do poder pluripotenciário dos parlamentares, afinal só tem poder quem é eleito.

Também decorre da observação do discurso parlamentar e justificativas legislativas, as quais demonstram ser comum a preocupação com bandeiras centrais de suas plataformas eleitorais, popularidade e, conseqüentemente, a reeleição.

A religião também impacta sobre o processo legislativo, podendo ser observada tanto na definição de pautas morais quanto na mobilização política de grupos organizados. Exemplo disso é a “Bancada da Bíblia” do Congresso Nacional brasileiro, composta por parlamentares que representam grupos religiosos, seus interesses, assim como seus princípios éticos e morais.

Todos esses elementos compõem uma teia complexa de fatores de influência não sendo possível os isolar em meio aos processos complexos que envolvem o processo legislativo penal, porque toda proposição legislativa é afetada por múltiplos elementos. Nessa sistemática de redes de influência, é mais apropriado buscar nomear suas inter-relações e estimar o grau de interferência de cada uma delas, do que identificar, individualmente, aquele que teria a maior relevância.

Entendemos que a busca por esse resultado seria possível a partir de metodologias que envolvam, por exemplo, formulários e entrevistas. Contudo, essa categorização não representaria necessariamente a realidade sobre o processo legislativo, mas – mesmo se assumirmos sua sinceridade e autoconsciência – apenas a percepção pessoal do parlamentar ou mesmo aquilo que o representante escolheu externalizar. Na metodologia que adotamos, não seria possível realizar essa hierarquização com precisão satisfatória, razão pela qual nos limitamos a nomear os fatores de influência sobre o processo legislativo e destacar os identificados como mais relevantes sem detalhar seu grau de magnitude.

Por fim, os achados apresentados no presente capítulo irão subsidiar o estudo de caso realizado no segundo capítulo deste trabalho, o qual se dedicará a identificar quais foram os fatores de influência sobre o processo legislativo do “Pacote Anticrime” de 2019 e sua identidade com aqueles já extraídos da literatura.

2. UM ESTUDO DE CASO DOS FATORES DE INFLUÊNCIA SOBRE A TRAMITAÇÃO E PROCESSO LEGISLATIVO DO PACOTE ANTICRIME (PL 10.372/18, PL 10.373/18 E PL 882/19)

O presente capítulo se dedicará ao estudo de caso que teve como objeto a análise do processo legislativo do Pacote Anticrime. A análise teve maior ênfase na avaliação dos trabalhos do GT Penal, instaurado para analisar e harmonizar os PLs 10.372/18, 10.373/18 e 882/19.

A análise do processo legislativo do “Pacote Anticrime” de 2019, utilizou, como base teórica, referências e fatores de influência descritos pela literatura e dispostos no 1º Capítulo deste trabalho. A partir disso, buscou-se identificar indícios e levantar hipóteses sobre quais foram os fatores de influência sobre o processo legislativo do Pacote Anticrime, a partir dos elementos já descritos pela literatura e dispostos no 1º Capítulo. Com essa análise, busca-se responder à pergunta: o que realmente importa para quem cria a lei penal?

A análise que será apresentada por este capítulo será organizada da seguinte forma: (2.1) Considerações introdutórias e metodológicas acerca do estudo de caso realizado; fará panorama (2.2) As alterações propostas no PL 10.372/2018, PL 10.373/2018 e PL 882/2019; (2.3) Análise do histórico de trabalho do GT Penal; (2.4) Análise da tramitação perante o Congresso Nacional; e (2.5) considerações finais do capítulo.

2.1 CONSIDERAÇÕES INTRODUTÓRIAS E METODOLÓGICAS

Este capítulo irá apresentar o estudo de caso que teve como objeto a análise da tramitação do Pacote Anticrime no Congresso Nacional. Essa análise foi realizada a partir dos fatores de influência identificados na bibliografia e delineados no capítulo anterior deste trabalho. Com isso, objetivamos compreender se é possível identificar quais fatores tiveram influência sobre o processo de tramitação do Pacote Anticrime.

Dentre os achados parciais deste trabalho, a partir da bibliografia consultada, está o fato de que a atividade legislativa possui uma “racionalidade” ou “dinâmica” próprias. Ou seja, o processo de propositura, tramitação e aprovação de uma lei, seja ela penal ou não, deve ser compreendido a partir de sua análise à luz da dinâmica política e não apenas de uma racionalidade estrita.

A constatação dessa “dinâmica” ou “racionalidade” parte da confirmação de algumas premissas. **Premissa 1:** a Câmara dos Deputados é um ambiente político-dialético, no qual diferentes ideologias e posições se confrontam para viabilizar a produção das normas do Estado; **Premissa 2:** a produção legislativa é resultado de um processo político dialético protagonizado por parlamentares que adotam posições ideológicas distintas; e **Premissa 3:** a posição adotada por cada parlamentar pode ser explicada a partir de uma diversidade de fatores de influência.

No âmbito criminal, a dinâmica político-parlamentar é a mesma, contudo, o conjunto de incentivos e fatores de influência parece se diferenciar de outros campos de produção legislativa. O direito penal demonstra deixar à “flor da pele” sentimentos, argumentos e objetivos sociopolíticos mais “apaixonados” e contundentes. Inclusive, essa peculiaridade pode

ser observada nas justificativas apresentadas por deputados federais em debates a respeito das alterações na legislação penal e execução penal¹⁴⁷.

O fenômeno criminal é socioeconômico, psicológico e político¹⁴⁸, sendo baseado no exercício do poder estatal para controlar sujeitos definidos enquanto criminosos. O estudo desse fenômeno passa pela compreensão de suas causas, as formas de o evitar e aplicação da norma posta. O conhecimento criminal depende do desenvolvimento da dogmática penal, criminologia e, fundamentalmente, do processo de criação dessas leis: a política criminal.

*“A política criminal é um conhecimento prático cujo objetivo é desenhar e implementar uma estratégia sistemática e eficaz de combate ao crime por meio da intervenção do Estado”*¹⁴⁹. A política criminal é uma tecnologia de controle social, é a forma pela qual os representantes estatais decidem os instrumentos que serão utilizados pelo Estado para combater a “criminalidade”. Trata-se de um instrumento que busca um “conhecimento etiológico do crime”, o qual é produzido pela criminologia. Assim, apesar de haver uma relação próxima entre criminologia e a política criminal, essas disciplinas não se confundem.

A política criminal também possui um caráter prático. É estratégia, ferramenta e plano de ação que busca lidar com a materialização do fenômeno social “crime”, a partir do comportamento de indivíduos condicionados por “grupos” de influência sociais e psicológicos¹⁵⁰. A política criminal busca entender como intervir nos fatores mais relevantes para a prática do crime, o que considera o fator social da conduta criminosa e psicológica, a partir da compreensão do que leva o autor a praticar determinado delito.

Nesse contexto, a escolha da estratégia é política e, sendo política, também é poder. Parte relevante do que define a política criminal — ou as políticas criminais — é a atividade legislativo-parlamentar.

O debate legislativo sobre matéria criminal assume contornos peculiares em face da natureza do assunto legislado. O direito penal, em tese, objetiva a proteção dos bens jurídicos mais relevantes para a sociedade, manejando o aparato repressivo, e de controle social, de maior força dentro do Estado de Direito. Assim, é intuitivo que as justificativas externalizadas pelos

¹⁴⁷ Ferreira, Carolina Costa. *Op. Cit.* 2021.

¹⁴⁸ Díez Ripollés. José Luis. O Papel Epistêmico Da Política Criminal Nas Ciências Penais: A Contribuição De V. Liszt. Tradução por: Chiavelli Falavigno, Rafael Bulgakov Klock Rodrigues e Rafael Sbeghen. RDP, Brasília, Volume 19, n. 104, out./dez. 2022.

¹⁴⁹ *Ibidem*.

¹⁵⁰ Díez Ripollés. *Op. Cit.* 2022.

parlamentares e o conjunto de fatores de influência apareçam de forma distinta de outras matérias legislativas.

De todo o modo, o que é comum entre diversas matérias, é que a atividade parlamentar é necessariamente uma atividade política, a qual pressupõe a existência de dissensos e o confronto de posições político-ideológicas conflitantes. A capacidade de navegar no procedimento legislativo e viabilizar a aprovação de um projeto de lei ou emenda é uma habilidade específica e própria do “jogo” político. Podemos intuir que esse modo de agir legislativo produz uma “racionalidade”, “dinâmica” e fatores de influência cujo nível de relevância é próprio a esse sistema. Assim, para se explicar como determinadas políticas e textos legislativos são criados, é preciso que esse processo seja mais bem compreendido.

Por conseguinte, como produto dessa dinâmica está o fato de que não há como individualizar a vontade do legislador. A lei posta no ordenamento jurídico é resultado de sua aprovação em uma série de ambientes colegiados, como Grupos de Trabalho, Comissões e sessões plenárias. Todos esses órgãos são compostos por diversos legisladores, os quais se posicionam a favor ou contra determinadas propostas, motivados por uma infinidade de razões, sejam elas subjetivas ou objetivas¹⁵¹.

Nesse contexto, revela-se que o desafio de identificar fatores de influência nessa atividade complexa depende da compreensão de que todo parlamentar é “atravessado” por uma série de fatores de influência. Por isso, os achados obtidos a partir da literatura indicam que, a partir da metodologia adotada, é mais útil analisar a existência e composição dessas redes de influência, do que isolar fatores de influência descontextualizados.

Não há como isolar os fatores de influência e aferir sua influência individualmente, mas há como observar a existência de um emaranhado de fatores de influência que por vezes se complementam e por outras vezes se tensionam mutualmente. O resultado desse teste de estresse das cadeias de influência é o ato legislativo objetivamente verificável. O produto do processo de decantação catalisado por essa rede é o ato legislativo (propostas, emendas, requerimentos etc.) e o ato normativo posto é resultado desse conjunto de atos processuais-legislativos.

Diante de todo esse contexto, e dos achados do primeiro capítulo, temos que a atividade legislativa parece ser orientada por diversos fatores de influência, sendo eles: impacto fiscal, confiança (*Trust*), eleitorado e cidadãos representados, tempo de tramitação, momento

¹⁵¹ Nascimento, Roberta Simões. *Op. Cit.*, 2021.

em que o projeto de lei foi pautado ou apresentado, cadeiras em comissões, liderança legislativa, fontes de informação, autores e relatores dos projetos, regionalismo, Poder Executivo, grupos de interesse, lobistas (*lobbying*), fontes de aconselhamento, interesse em reeleição, autoridades, agentes públicos, servidores públicos, religião, assessoria parlamentar e mídia¹⁵².

Neste segundo capítulo, buscaremos analisar se é possível identificar a influência desses fatores no trâmite do Pacote Anticrime, assim como verificar se há outros fatores de influência que podem ser aferidos a partir de documentos relacionados ao processo legislativo.

Em relação às considerações metodológicas, o estudo de caso será desenvolvido a partir da análise qualitativa da tramitação do Pacote Anticrime. Serão avaliados documentos e atos do processo legislativo, como propostas, emendas, requerimentos. Além disso, serão avaliadas as atas, relatórios e gravações das reuniões do Grupo de Trabalho responsável pelo Pacote Anticrime, assim como das comissões e das sessões deliberativas.

A partir disso, será realizada uma análise qualitativa com o cruzamento dos dados e conceitos, buscando a similitude entre os fatores de influência identificados no primeiro capítulo deste trabalho e os dados, arquivos e documentos do processo legislativo selecionados. Para facilitar a sua representação na análise, nomearemos como “ato legislativo” todo e qualquer movimento, documento, arquivo que pertença ou esteja relacionado ao processo legislativo de tramitação do Pacote Anticrime, a partir dos dados disponibilizados.

A análise do material será realizada a partir de perguntas guias formuladas para efetuar a (1) identificação, (2) mensuração do peso, e (3) avaliação do impacto dos fatores de influência sobre o processo legislativo. Essa análise será feita a partir das seguintes perguntas guia:

- (1) Quais fatores de influência podem ser observados a partir do ato legislativo, como eles se relacionam e com quais atores eles se vinculam?
- (2) Qual é a ordem de relevância dos fatores de influência identificados?
- (3) Como os fatores de influência observados impactaram na proposta legislativa e no seu (in)sucesso?

¹⁵² Wattam, Donald K. **Factors of influence on legislative decision making: A descriptive study updated August 2009**. Journal of Legal, Ethical and Regulatory Issues, Volume 13, Number 2, 2010.

A análise da documentação será realizada a partir dessas perguntas guias. Após isso, serão selecionados “atos legislativos” e trechos de destaque, representativos do resultado da análise efetuada, aprofundando-a no corpo do trabalho.

Cabe ressaltar que este trabalho concentra sua análise nos fatores de influência expressamente declarados nos documentos e relatórios do processo legislativo, especialmente aqueles relacionados à tramitação do Pacote Anticrime. A seleção dos fatores se deu a partir das evidências registradas em atas, notas taquigráficas, relatórios, gravações de reuniões e demais documentos oficiais extraídos do processo legislativo. Ou seja, este trabalho destaca quais são os fatores de influência que podem ser verificados através do que está registrado expressamente nesses documentos.

É importante destacar que nem todos os fatores de influência estão necessariamente registrados nos documentos analisados. A metodologia adotada se restringiu à análise documental, uma vez que não foram realizadas entrevistas com os atores envolvidos no processo legislativo. Assim, reconhece-se que parte das influências, especialmente aquelas de caráter subjetivo, assim como os fatores de influência não ditos – seja essa omissão proposital ou não – não pode ser capturada a partir da metodologia adotada.

Ainda, entende-se que a análise mais precisa dos resultados encontrados deve adotar a hipótese de que sempre haverão fatores de influência “inconfessáveis” e “inconfessados”, seja pela falta de consciência dos parlamentares acerca desses fatores ou porque jamais seriam admitidos, mesmo em entrevistas com coleta e apresentação de dados anonimizados.

A partir dessas premissas e sistemática apresentada, é necessário esclarecer que a pretensão do presente trabalho não é a de criar definições peremptórias de quais fatores tiveram influência sobre o processo legislativo do Pacote Anticrime de 2019. Inclusive porque não seria possível fazer isso com precisão e rigor científico a partir da metodologia adotada. O que se pretende é levantar hipóteses dos possíveis fatores de influência sobre o processo legislativo analisado, como meio de construir uma “caixa de ferramentas” que permita pensar sobre os elementos que impactam e são efetivamente considerados pelos parlamentares ao elaborarem projetos de lei e participarem da tramitação legislativa. Trata-se de um exercício figurativamente “arqueológico” de reconstruir os fatos a partir dos indícios deixados expressamente nos atos legislativos e falas em reuniões e sessões plenárias.

A partir desse espírito, e considerações metodológicas, apresenta-se os dados obtidos por meio do estudo de caso, assim como o achado a respeito dos fatores de influência encontrados no âmbito do processo legislativo do Pacote Anticrime.

2.2 AS ALTERAÇÕES PROPOSTAS NO PL 10.372/2018, PL 10.373/2018 E PL 882/2019

No presente subcapítulo buscaremos analisar como as propostas de alterações do Pacote Anticrime foram apreciadas pelo parlamento, destacando-se circunstâncias que auxiliam na identificação de fatores de influência sobre o processo legislativo. Isso será realizado da seguinte forma: (2.2.1) Análise da exposição inicial do Relatório Final do Grupo de Trabalho (GT Penal) sobre o Pacote Anticrime; (2.2.2) Análise de mérito, do relatório, acerca das propostas de alteração legislativa do PL 882/19 (PL do Ministério da Justiça); (2.2.3) Análise de mérito, do relatório, acerca das propostas de alteração legislativa do PL 10.372/18 (PL da Comissão de Juristas); e (2.2.4) Análise de mérito, do relatório, acerca das propostas de alteração legislativa do PL 10.373/18 (PL da Comissão de Juristas atinente à Ação Civil Pública de Perdimento de Bens).

2.2.1 Análise da exposição inicial do Relatório Final do Grupo de Trabalho (GT Penal) sobre o Pacote Anticrime

Este subtópico irá se dedicar a realizar a análise da exposição inicial do Relatório do Grupo de Trabalho do GT Penal. A exposição será dividida entre (2.2.1.1) Instauração e composição; (2.2.1.2) Roteiro de trabalho; (2.2.1.3) reuniões do GT Penal; (2.2.1.4) As Propostas de alteração legislativa; e (2.2.1.5) Análise da conformidade constitucional.

2.2.1.1 Instauração e composição

O “Grupo de Trabalho destinado a analisar e debater as mudanças promovidas na legislação penal e processual penal pelos projetos de lei nº 10.372, de 2018, nº 10.373, de 2018, e nº 882, de 2019 – GTPENAL”, o qual chamaremos adiante apenas de GT Penal, foi responsável por aprofundar a análise das propostas de alteração legislativa veiculadas pelo Pacote Anticrime, no âmbito da Câmara dos Deputados.

O GT Penal foi instituído pelo ato do presidente da Câmara dos deputados, Rodrigo Maia, de 14/03/2019. O ato do presidente definia expressamente que o objetivo do GT Penal era o de “promover o debate das propostas contidas nos referidos projetos com setores da

sociedade civil organizada e com a comunidade jurídica, como forma de subsidiar o trabalho da Comissão Especial que será futuramente instalada para apreciar a matéria no âmbito da Câmara dos Deputados”¹⁵³.

Definiu-se que o GT seria coordenado pela Deputada Margarette Coelho (PP-PI). Politicamente, Margarette Coelho foi deputada estadual do Piauí (2011-2014), vice-governadora do Piauí (2015-2019), e Deputada Federal (2019-2023). Além de sua carreira política, Margarette Coelho é advogada, bacharela pela UFPI, mestre em direito pela Universidade do Vale do Rio dos Sinos, doutora pelo UNICEUB e especialista em Direito Constitucional e Eleitoral pela UFPI e direito processual pela UFSC. Ou seja, apesar de coordenar o GT em seu primeiro mandato como Deputada Federal, Margarette é uma política que ocupou cargos de relevância, assim com possui ampla formação acadêmica.

A sua escolha para a coordenação dos trabalhos do GT Penal possivelmente se relaciona com os fatores de influência da confiança dos demais parlamentares e o fato de ser uma parlamentar-jurista, fato que confere maior credibilidade na condução do processo legislativo, conforme o demonstrado por Carolina Costa Ferreira¹⁵⁴ e Canfield-Davis¹⁵⁵.

A composição do GT Penal se daria a partir dos Deputados Capitão Augusto (PR-SP), João Campos (PRB-GO), Orlando Silva (PCdoB-SP), Subtenente Gonzaga (PDT-MG), Lafayette de Andrada (PRB-MG) e Hildo Rocha¹⁵⁶.

A composição final do GT Penal foi constituída em proporção à representação partidária: Capitão Augusto PR/SP, Carla Zambelli PSL/SP, Coronel Chrisóstomo PSL/RO, Fábio Trad PSD/MS, Hildo Rocha MDB/MA, João Campos PRB/GO, Lafayette de Andrada PRB/MG, Margarette Coelho PP/PI, Paulo Abi-ackel PSDB/MG, Santini PTB/RS, Orlando Silva PCdoB/SP, Subtenente Gonzaga PDT/MG, Marcelo Freixo PSOL/RJ, Paulo Teixeira PT/SP, Adriana Ventura NOVO/SP, e Luiz Antônio Corrêa, sem partido/RJ¹⁵⁷.

Portanto, o GT Penal era composto por 13 deputados e 3 deputadas. Em relação ao espectro político, podemos categorizar a composição do GT Penal da seguinte forma¹⁵⁸: 10

¹⁵³ Brasil, Mesa Diretora da Câmara dos Deputados. Ato do presidente da Câmara dos deputados de 14/03/2019.

¹⁵⁴ Ferreira, Carolina Costa. *Op. Cit.*, 2019, 2021.

¹⁵⁵ Canfield-Davis; *et al*, *Op. Cit.*, 2019.

¹⁵⁶ Brasil, *Op. Cit.*, 2019.

¹⁵⁷ Brasil, Câmara dos Deputados, Relatório Final do Grupo de Trabalho Destinado a Analisar e Debater as Mudanças Promovidas na Legislação Penal e Processual Penal pelos projetos de lei nº 10.372, de 2018, nº 10.373, de 2018, e nº 882, de 2019 – GTPENAL, 2019.

¹⁵⁸ Considerou-se de "direita", os deputados filiados aos partidos: PR, PSL, CPSL, PSD, PRB, PRB, PP, PTB e NOVO; "centro-direita" os filiados ao MDB e PSDB; "centro-esquerda" os filiados ao PT e PDT; e "esquerda", os filiados ao PCdoB e PSOL.

deputados de direita, 2 deputados de centro-direita, 2 deputados de centro-esquerda* e 2 deputados de esquerda. Nesse contexto, temos que a composição ideológica do GT Penal era majoritariamente de homens de direita e centro-direita.

2.2.1.2 Roteiro de trabalho

O roteiro de trabalho evidencia o caráter atribuído ao GT Penal, o qual declaradamente estabelecia que o objetivo do GT era o de facilitar a tramitação da proposta legislativa na Comissão Especial e aprimorar a eficiência dos trabalhos. O roteiro dispunha que “*O intuito, portanto, é, repita-se: facilitar a tramitação dessas proposições legislativas*”¹⁵⁹.

Sugeriu-se ainda que, quando possível, as reuniões fossem realizadas em conjunto com o Grupo de Trabalho liderado pelo Min. Alexandre de Moraes. Ademais, definiu-se que as reuniões do GT Penal e as audiências públicas designadas seriam divididas em 10 Temas, com previsão da “Sugestão de harmonização” das propostas legislativas:

- a) **Tema 1:** Mudanças na Parte Geral do Código Penal (excludentes de ilicitude; legítima defesa; pena de multa; fixação da pena; efeitos genéricos da condenação; causa impeditiva da prescrição; causa interruptiva da prescrição; tempo de cumprimento de pena; requisitos do livramento condicional).
- b) **Tema 2:** Mudanças relacionadas ao combate ao Crime Organizado (crime de resistência, comércio ilegal de arma de fogo, tráfico internacional de arma de fogo, tipificação da conduta de vender ou entregar droga ou matéria prima a policial disfarçado, homicídio, roubo, estelionato, constituição de milícia privada, crimes ocorridos na investigação e na obtenção de provas, crimes hediondos; definição de organização criminosa).
- c) **Tema 3:** Perdimento de bens; Ação Civil de Perdimento de Bens; Fundo Nacional de Segurança Pública.
- d) **Tema 4:** *Plea Bargain* (acordo entre a acusação e o réu em ação penal) e transação, acordo ou conciliação em ações de improbidade administrativa.
- e) **Tema 5:** Direitos do Informante/Colaborador; estrutura dos órgãos públicos para recebimento de denúncias; colaboração do cidadão como meio de prova.
- f) **Tema 6:** Execução da pena em decorrência de condenação criminal exarada por órgão colegiado; progressão de regime; estabelecimentos penais federais de segurança máxima; sistema carcerário; falta grave do condenado; estabelecimento do juízo federal de execução penal em ocorrências dos presídios federais.
- g) **Tema 7:** Identificação genética; Banco Nacional de Perfis Balísticos (implementação, inclusão e exclusão de registros).
- h) **Tema 8:** Equipes conjuntas (MPF e PF); meios de provas (escutas, interceptação, cadeia de custódia e etc.); infiltração de agentes.
- i) **Tema 9:** Mudanças relacionadas ao processo penal de crimes praticados por organização criminosa (prisão preventiva nos crimes praticados no âmbito de organização criminosa; competência do juízo federal para julgar crimes do estatuto do desarmamento; julgamento colegiado em primeiro grau de crimes praticados por organização criminosa).
- j) **Tema 10:** Outras modificações no processo penal e matérias correlatas (competência por prerrogativa de função; restituição da coisa apreendida; medidas assecuratórias; interrogatório do acusado; prisão em flagrante; instrução criminal;

¹⁵⁹ Brasil, Câmara dos Deputados. *Op. Cit.*, p. 7.

preclusão da decisão de pronúncia; execução provisória da pena no Tribunal do Júri; ausência de efeito suspensivo do recurso de pronúncia)¹⁶⁰.

A partir da avaliação do roteiro de trabalho do GT Penal, é possível observar indícios da preocupação e excepcionalidade no trato do tema na Câmara dos Deputados. A preocupação do GT Penal era que pudesse ser realizada a harmonização de propostas legislativas e a realização dos debates dentro do GT Penal, como subsídio para a Comissão Especial a ser instaurada posteriormente.

Aqui é possível relacionar esse comportamento com o fator de influência *timing*. O tempo de tramitação é apontado por Canfield-Davis¹⁶¹ como relevante para o sucesso de uma proposta legislativa. A preocupação com eficiência e “facilitação” da tramitação da proposta representa o reconhecimento desse fator influência. Isso ajuda a explicar por que havia preocupação em concentrar os debates no GT Penal, entregando-se uma proposta “madura” e harmonizada para a Comissão Especial instaurada.

Isso é corroborado por fala concedida pela coordenadora do GT Penal, deputada Margarete Coelho, em entrevista concedida à TV Câmara. A deputada ressaltou que o objetivo do GT Penal era conciliar o respaldo social e popular das propostas apresentadas com a resistência de movimentos sociais e da academia. Assim, a dinâmica de audiências públicas e ampliação do debate visava a consolidação de “(...)uma proposta, para que nós possamos tramitar nessa casa com certa segurança. Para que nós possamos enfrentar esse tema que é tão importante, que é tão sensível para a população, que é a questão da criminalidade, da corrupção, a questão do tráfico de drogas, enfim, da violência urbana e pensarmos uma legislação que dê conta desse desafio”¹⁶².

Além disso, essa postura foi abordada, aparentemente, à luz do princípio da eficiência da administração pública, a qual, no contexto legislativo, supera a dimensão estrita do campo econômico, podendo ser entendida também em seu sentido simbólico. A eficiência, portanto, está relacionada com a busca pelos “(...)melhores meios para lograr os melhores resultados, em favor sempre do interesse público, ainda que não haja retorno financeiro algum dos recursos empregados”¹⁶³. Evidentemente, no Congresso Nacional, a definição de quais são os

¹⁶⁰ *Ibidem*, p.9

¹⁶¹ Canfield-Davis; *et al*, *Op. Cit*, 2019.

¹⁶² Brasil, TV Câmara, Câmara dos Deputados. Grupo de Trabalho sobre o Pacote Anticrime - Direitos do informante. Transmitido ao vivo em 7 de mai. de 2019. Disponível em <<https://www.youtube.com/watch?v=Sfl4we4S6R8>>

¹⁶³ Nascimento, Roberta Simões, *et al.*, *Op. Cit.*, 2025.

resultados e meios que atendem ao interesse público é fator invariavelmente político, natural à discricionariedade administrativa e política da atividade parlamentar.

Aqui cabe notar que a constituição de um GT Penal possui caráter menos formal que o da comissão. Os parlamentares parecem terem separado propositalmente o espaço de elaboração da alteração legislativa do espaço deliberativo vinculante. As reuniões do GT Penal eram destinadas aos debates sobre as propostas de alterações legislativas. As votações realizadas no âmbito do GT Penal possuíam caráter simbólico. O objetivo era produzir uma proposta legislativa final a ser encaminhada para a comissão competente, esta, com poder deliberativo para aprovar, rejeitar ou inclusive de obstar a tramitação do PL.

Isso importa porque podemos extrair algumas novas formas de influência do *timing*. O tempo de tramitação parece poder ter marcos “interruptivos” de “contagem”, a partir das particularidades do processo legislativo. A separação dos espaços de debate e deliberação sinalizam a compreensão dos parlamentares em manejar o *timing*. A criação de um GT para viabilizar a elaboração de uma proposta legislativa já debatida, e criar maior “facilidade” na sua tramitação, indica a preocupação em fazer com que a proposta encaminhada à comissão tramitasse e fosse aprovada rapidamente. Reduzindo o tempo de tramitação, aumenta-se a probabilidade de sucesso da proposta legislativa.

Nesse cenário, apesar de os PLs 10.372/18, 10.373/18 e 883/19 estarem em tramitação há meses e terem passado por debates mais amplos, o espaço temporal de deliberação será curto.

Em adição, o *timing* parece ser um fator de influência utilizado para mitigar a influência dos demais. Quanto menor o tempo disponível menor influência do *lobbying*, eventos sociais de grande repercussão, influência midiática etc.

Essa observação nos aponta, também, para uma tendência geral do processo penal brasileiro, em que as alterações legislativas penais são comumente objeto de pedidos de urgência¹⁶⁴, que reduzem o tempo de tramitação e debate das propostas. A redução do tempo, dificulta e, por vezes, diminui a influência dos demais fatores de influência.

Como já anotado, essa estratégia foi utilizada em diversas propostas de alteração legislativa penal. Uma das mais notáveis, foi o “PL da dosimetria” aprovado no final de 2025 para reduzir as penas relacionadas aos crimes contra o Estado Democrático de Direito, cometidos em 8 de janeiro de 2023. O referido PL foi pautado de “surpresa” no final da noite,

¹⁶⁴ Ramos, Marcelo Buttelli. *Op. Cit.*, 2024.

sendo votado e aprovado na madrugada de 17/12/2025. Como fator de influência central para se explicar essa manobra, está o *timing*, também manejado na tramitação do Pacote Anticrime.

2.2.1.3 Reuniões do GT Penal

No dia 26 de março de 2019, o ciclo de atividades iniciou-se com a análise das propostas de alteração na legislação penal e processual penal sob a perspectiva do Ministro Alexandre de Moraes. Na sequência, as reuniões de 28 de março e 04 de abril foram dedicadas à organização institucional, com a definição da agenda e a consolidação do Plano de Trabalho. Em 09 de abril, o colegiado recebeu o Ministro Sérgio Moro para debater as mudanças legislativas propostas pelo governo, passando, em 11 de abril, à deliberação sobre a escolha dos especialistas para as audiências públicas.

O período subsequente concentrou-se no ciclo de debates temáticos com a sociedade civil e peritos: a primeira audiência de 17 de abril de 2019 abordou o Tema 1; nos dias 23 de abril (Tema 2), 25 de abril (Tema 3), 07 de maio (Tema 5), 09 de maio (Tema 6), 14 de maio (Tema 7), 16 de maio (Tema 8), 21 de maio (Tema 9), 23 de maio (Tema 10) e encerraram-se em 28 de maio com a análise do Tema 4.

Na organização das reuniões, é interessante notar que foram designadas ocasiões separadas nas quais o GT Penal se reúne com o Ministro Alexandre de Moraes, do STF, e o Ministro da Justiça Sérgio Moro. É possível que a separação das reuniões represente um sintoma do desgaste institucional e político do Ministro Sérgio Moro, cujas propostas de alteração perderam força ao longo da tramitação do Pacote Anticrime.

Essa separação também aponta para dois fatores de influência: a influência do Poder Executivo, por meio do Ministério da Justiça e a influência do Poder Judiciário, por meio da atuação de Ministro do STF, representante do órgão de cúpula do judiciário.

A ordem de relevância de cada um desses fatores de influência parece variar. No caso do Pacote Anticrime, o Poder Judiciário parece ter sido mais influente sobre o processo legislativo do que o Poder Executivo. Especialmente em relação ao conteúdo normativo da proposta legislativa debatida, os parlamentares acolheram mais propostas oriundas do GT conduzido pelo Min. Alexandre de Moraes (STF), do que as propostas do Min. Sérgio Moro (MJ), o que seria detalhado em tópico próprio.

Ademais, em relação às audiências públicas realizadas, foram convocadas cerca de 55 pessoas para serem ouvidas. Dentre eles, estavam advogados, professores, juizes, promotores,

policiais entre outros. A distribuição desses profissionais pode ser sumarizada da seguinte forma:

CATEGORIA	QUANTIDADE	PERCENTUAL (%)
Advogados	16	29,1%
Membros da Polícia / Segurança	10	18,2%
Promotores e Procuradores (MP)	8	14,5%
Juizes e Desembargadores	6	10,9%
Outros (Técnicos e Sociedade Civil)	6	10,9%
Professores e Acadêmicos	5	9,1%
Defensores Públicos	4	7,3%
Total	55	100%

(Tabela elaborada pelo autor a partir dos dados do Relatório do GT Penal)

Percebe-se que a classe advocatícia foi a mais convocada para as audiências públicas que resultaram nas propostas legislativas realizadas. Na sequência, revela-se a influência de agentes de segurança pública e membros do ministério público, os quais, somados, possuíram uma representação maior que a da advocacia.

2.2.1.4 As propostas de alteração legislativa

O relatório do GT Penal apresenta a síntese das matérias que pretendiam ser alteradas pelos PLs 10.372/18, 10.373/18 e 882/19. Entre as alterações propostas estavam dispositivos de legislação penal material, com previsão de alteração do Código Penal e da legislação extravagante, como a Lei de Organizações Criminosas, Lei de Drogas, Estatuto do Desarmamento etc. Ainda foram propostas alterações na legislação processual penal e lei de execuções penais.

No âmbito das alterações relacionadas ao direito penal material, as propostas de alteração do Código Penal previstas no Projeto de Lei nº 882 de 2019 incluíram temas como a exclusão de ilicitude (art. 23); a legítima defesa (art. 25); o regime prisional (art. 33) e a pena de multa (arts. 50 e 51); além da fixação da pena (art. 59); dos efeitos genéricos da condenação (art. 91-A); das causas impeditivas e interruptivas da prescrição (arts. 116 e 117) e do crime de resistência (art. 329).

Complementarmente, o Projeto de Lei nº 10.372 de 2018 sugeriu alterações relativas ao tempo máximo de cumprimento da pena (art. 75); aos requisitos para o livramento condicional

(art. 83) e à prescrição (art. 116); além de modificações específicas nos tipos penais de homicídio (art. 121); roubo (art. 157); estelionato (art. 171) e constituição de milícia privada (art. 288-A).

No que tange às alterações relacionadas à legislação penal extravagante, o Projeto de Lei nº 882 de 2019 abrangeu a progressão de regime na Lei de Crimes Hediondos (art. 2); a transação na Lei de Improbidade Administrativa (art. 17); a interceptação em sistemas de informática (art. 9-A da Lei 9.296/96). Foram propostas mudanças no Estatuto do Desarmamento, incluindo o comércio ilegal de armas (art. 17); o tráfico internacional (art. 18); a previsão de causas de aumento (art. 20) e o Banco Nacional de Perfis Balísticos (art. 34-A). O texto ainda contemplou a Lei de Drogas (art. 33), com a tipificação da venda de drogas à policial disfarçado); a transferência de detentos para presídios federais (arts. 2, 3, 10 e 11 da Lei 11.671/08); a identificação civil (art. 7-A da Lei 12.037/09); a Lei das Organizações Criminosas (arts. 1, 2, 3 e 21 da Lei 12.850/13) e a estrutura do disque denúncia (Lei 13.608/18).

O Projeto de Lei nº 10.372 de 2018 também trouxe inovações para a Lei de Organização Criminosa (colaboração e infiltração); para o Estatuto do Desarmamento (arts. 16, 17, 18 e 21); e para o Fundo Nacional de Segurança Pública (Lei 10.201/01); além de prever alterações relativas ao julgamento colegiado em primeiro grau (Lei 12.694/12) e o *plea bargain* na Lei 8.038/90. Por fim, o Projeto de Lei nº 10.373 de 2018 instituiu a regulamentação do procedimento da Ação Civil de Perdimento de Bens; tratando de ativos derivados de atividades ilícitas sob uma perspectiva de natureza civil.

Quanto ao Código de Processo Penal, o Projeto de Lei nº 882 de 2019 apresentou alterações e complementos relacionadas ao acordo de não persecução penal (art. 28-A); a competência por prerrogativa de função (art. 84-A); a restituição da coisa apreendida (arts. 122 e 124-A) e as medidas assecuratórias (arts. 133 e 133-A); bem como o interrogatório do acusado (art. 185); a prisão em segunda instância (art. 283); o flagrante (arts. 309-A e 310) e o *plea bargain* (art. 395-A). Também foram propostas regras sobre a preclusão da decisão de pronúncia (art. 421); a execução provisória da pena (art. 492); a ausência de efeito suspensivo do recurso de pronúncia (art. 584); os embargos infringentes (art. 609); a execução provisória após o acórdão (art. 617-A) e os recursos extraordinários (arts. 637 e 638). Já o Projeto de Lei nº 10.372 de 2018 focou no acordo de não persecução penal (art. 28-A); na estruturação técnica da cadeia de custódia (arts. 158-A a 158-F) e na prisão preventiva para crimes praticados no âmbito de organização criminosa (art. 313).

Em relação à Lei de Execução Penal; o Projeto de Lei nº 882 de 2019 propôs a obrigatoriedade da identificação genética (art. 9-A) e a viabilização da prisão após condenação em segunda instância (arts. 105; 147 e 164). Por sua vez; o Projeto de Lei nº 10.372 de 2018 concentrou suas alterações na disciplina penitenciária; tratando especificamente da caracterização e das consequências das faltas graves cometidas pelos apenados no sistema prisional (art. 52).

Essas alterações podem ser mais bem visualizadas no quadro de resumo abaixo:

NORMA AFETADA	TEMAS E ARTIGOS PROPOSTOS	PROJETO DE ORIGEM
Código Penal (CP)	Exclusão de ilicitude (23); Legítima defesa (25); Regime prisional (33); Multa (50, 51); Fixação da pena (59); Efeitos da condenação/Confisco (91-A); Prescrição (116, 117); Crime de resistência (329).	PL 882/2019
Código Penal (CP)	Tempo de cumprimento de pena (75); Livramento condicional (83); Prescrição (116); Homicídio (121); Roubo (157); Estelionato (171); Milícia privada (288-A).	PL 10.372/2018
Código de Processo Penal (CPP)	ANPP (28-A); Prerrogativa de função (84-A); Restituição de bens (122, 124-A); Medidas assecuratórias (133); Interrogatório (185); Prisão 2ª instância (283); Flagrante (309-A, 310); <i>Plea Bargain</i> (395-A); Pronúncia e recursos (421, 492, 584, 609, 617-A, 637, 638).	PL 882/2019
Código de Processo Penal (CPP)	Acordo de Não Persecução Penal - ANPP (28-A); Cadeia de Custódia (158-A a 158-F); Prisão preventiva em Org. Criminosa (313).	PL 10.372/2018
Lei de Execução Penal	Identificação genética (9-A); Prisão em 2ª instância (105, 147, 164).	PL 882/2019
Lei de Execução Penal	Falta grave (52).	PL 10.372/2018
Lei das Organizações Criminosas	Definição (1); Lideranças em presídios federais e regime (2); Meios de prova (3); Equipes conjuntas (3-A); Escutas ambientais (21-A, 21-B).	PL 882/2019
Lei das Organizações Criminosas	Colaboração do cidadão (3, 14-A); Infiltração de agentes (10, 11); Perda de bens (17-A a 17-G); Crimes na investigação (22); Julgamento Colegiado (Lei 12.694).	PL 10.372/2018
Crimes Hediondos	Progressão de regime (Art. 2).	PL 882 / 10.372

Estatuto Desarmamento	Comércio ilegal (17); Tráfico internacional (18); Aumento de pena (20); Banco de Perfis Balísticos (34-A).	PL 882/2019
Estatuto Desarmamento	Modificação de tipos penais (16, 17, 18) e Competência Federal (21).	PL 10.372/2018
Legislações Especiais	Improbidade: Acordo/Transação (17); Interceptação: Sistemas de informática (9-A); Drogas: Policial disfarçado (33); Presídios Federais: Inclusão e juízo (Lei 11.671); Identificação Civil: Perfis genéticos (7-A); Disque Denúncia: Informante (Lei 13.608).	PL 882/2019
Outras Normas	Procedimentos STJ/STF: <i>Plea Bargain</i> (Lei 8.038); Fundo Seg. Pública: Repasses (Lei 10.201).	PL 10.372/2018
Ação Civil de Perdimento	Regulamentação da perda de bens, direitos e valores de origem ilícita (Matéria Cível).	PL 10.373/2018

(Tabela elaborada pelo autor a partir dos dados do Relatório do GT Penal)

2.2.1.5 Análise de conformidade constitucional e orçamentária

O GT Penal desenvolveu uma análise sucinta da conformidade constitucional das propostas legislativas. Em relação à constitucionalidade formal da proposta legislativa, concluiu-se que se trata de matéria de competência legislativa da união, razão pela qual haveria conformidade constitucional, nos termos do previsto no art. 22, *caput* e inciso I; art. 24, *caput* e inciso I; e art. 48, *caput*; e art. 61, *caput*, da CRFB.

Quanto à conformidade constitucional material, a análise exposta foi genérica e *pro forma*. Fundamentou-se genericamente que as “(...)iniciativas legislativas não afrontam as normas de caráter material constantes da Carta Magna, bem como os princípios e fundamentos que informam o nosso ordenamento jurídico”¹⁶⁵.

Em relação à análise do impacto orçamentário realizado pelo GT Penal, os argumentos apresentados são mais peculiares e revelam a preocupação dos parlamentares com alguns dos fatores de influência.

O relatório justificou que dúvidas sobre o “(...) aspecto orçamentário das proposições (...)” foram “(...) tema recorrente nas audiências públicas do grupo de trabalho (...)”¹⁶⁶. Ou seja, registrou-se a preocupação dos especialistas e representantes da sociedade civil com o impacto orçamentário das propostas legislativas debatidas. Para responder à essa “dúvida”, o GT Penal apenas descreveu que (i) haveria adequação ao plano plurianual e (ii) não haveria impacto fiscal direto ou indireto da proposta.

¹⁶⁵ Brasil, Câmara dos Deputados. GT Penal, *Op. Cit.* 2019, p. 117.

¹⁶⁶ *Ibidem*, p.117.

Em relação à adequação ao plano plurianual, justificou-se que “(...) *há compatibilidade com a Lei nº 13.249, de 13 de janeiro de 2016 – PPA 2016/2019 – e com a Lei nº 13.707, de 14 de agosto de 2018 – LDO 2019 –*, não havendo conflito com qualquer de suas disposições”¹⁶⁷. A “análise” se limitou a uma alegação genérica de conformidade com a legislação.

Em exemplo mais peculiar, o GT Penal considerou que não teria identificado impacto direto ou indireto sobre a receita e despesa pública da união porque as alterações legislativas propostas possuiriam caráter “eminentemente normativo”:

Além disso, do exame das matérias, não se identifica objetivamente impacto, direto ou indireto, sobre a receita e a despesa públicas da União. Seu caráter é eminentemente normativo, dispondo acerca do endurecimento da legislação penal e processual penal aos criminosos, especialmente em relação à criminalidade organizada, e de medidas de facilitação da elucidação de crimes¹⁶⁸.

Apesar de concluir que as propostas legislativas não teriam impacto orçamentário direto ou indireto, o GT Penal levou em consideração que eventuais remanejamentos orçamentários seriam instrumentalizados pelo Poder Executivo, sendo este o responsável por gerar acréscimos orçamentários gasto que será criado pelo Poder Executivo:

Se, na concretude de diretrizes estabelecidas, forem necessários remanejamentos orçamentários, esses serão instrumentalizados pelo Poder Executivo ao efetivar, por exemplo, os bancos de perfis balísticos. Nesse aspecto, os projetos não criam diretamente as despesas, isso só ocorrerá, se for o caso, por ocasião dos atos do executivo que concretizarem esses bancos.

Do mesmo modo não é possível, diante das regras jurídicas de aplicação da lei no tempo, bem como da ausência de previsibilidade objetiva dos resultados da aplicação dos projetos, deduzir que, necessariamente, ocorrerão custos maiores com o sistema prisional¹⁶⁹.

Por um lado, argumenta-se que a proposta seria eminentemente normativa sem impactos orçamentários diretos ou indiretos, por outro, reconhece-se que a implementação das alterações legislativas propostas poderia ocasionar em despesas, mas estas seriam geradas e absorvidas pelo Poder Executivo. Ou ainda, que eventuais resultados da aplicação dos projetos não teriam previsibilidade objetiva, o que impediria que fossem estimados os custos gerados pela implementação das propostas legislativas¹⁷⁰.

Nesse trecho, é curiosa, não apenas a existência de uma contradição lógica tão evidente, mas o fato de que não se tentou escondê-la. Os parlamentares parecem reconhecer a existência do fator de influência “impacto fiscal”, mas tentam terceirizar a “culpa” pela criação da despesa.

¹⁶⁷ *Ibidem*, p. 117.

¹⁶⁸ *Ibidem*, p. 117-118.

¹⁶⁹ *Ibidem*, p. 118.

¹⁷⁰ *Ibidem*, p.117.

Para isso, deixam de analisar o impacto orçamentário, reduzindo o debate sobre o tema em âmbito legislativo e, com isso, também mitigando a influência desse fator.

Uma tendência parece começar a se repetir: a simplificação. No tabuleiro estratégico do Congresso Nacional, como em um jogo de xadrez, se há vantagem material, a simplificação aparece como opção tática, reduz-se as ameaças que podem obstar a tramitação e se aumenta a probabilidade de sucesso da proposta legislativa. Quanto menos tempo (*timing*) e menos debate nas arenas de decisão, menos espaço parece ser concedido para a interferência de outros fatores de influência.

Nesse ponto, reforça-se a hipótese da lógica das redes de influência. Nesse cenário, o grau de influência do impacto fiscal se relaciona com o *timing*. Um interfere na ordem de relevância do outro, da mesma forma como um pode ser utilizado para manejar e alterar como o outro impacta no processo legislativo.

Na sequência, o relatório tenta justificar a falta de previsão de impacto orçamentário, veiculando o discurso dos efeitos simbólicos da norma penal e combate à impunidade, que aparece como uma narrativa de uma causa pelo bem maior. Conforme o disposto pelos parlamentares, *“A ideia com a implementação de medidas contra a impunidade é de que se modifique a mentalidade hoje vigente no país de que o crime compensa, essa circunstância, espera-se, servirá de desestímulo para a prática de delitos”*¹⁷¹.

Com isso, podemos concluir que há uma, já esperada, falta de profundidade na análise da conformidade constitucional e de impacto orçamentário. Contudo, esse “vício” parece ser instrumental e não somente uma consequência da inaptidão técnico-legislativa dos parlamentares. A falta de análise aprofundada parece buscar simplificar o debate público e legislativo do Pacote Anticrime fazendo com que o discurso do “efeito geral preventivo” – divulgado como combate à impunidade – da alteração normativa penal proposta não fosse confrontado com o impacto orçamentário e eficiência do uso dos recursos públicos.

Novamente, “simplificação” e “facilitação” são instrumentos utilizados para modular o impacto dos fatores de influência e aumentar as chances de aprovação das propostas legislativas veiculadas.

2.2.2 Análise de mérito, do relatório, acerca das propostas de alteração legislativa do PL 882/19 (PL do Ministério da Justiça)

¹⁷¹ *Ibidem*, p.118.

As alterações propostas para a legislação penal e processual penal, conhecidas como “Pacote Anticrime”, tramitaram por meio de dois projetos principais: o PL 882/19, oriundo do Ministério da Justiça comandado pelo ex-ministro Sérgio Moro, e o PL 10.372/18, oriundo da atuação da Comissão de Juristas presidida pelo Ministro Alexandre de Moraes. Nos itens abaixo, iremos analisar a proposta oriunda do Ministério da Justiça, divulgada como “Pacote Anticrime”.

O GT Penal efetuou análise das propostas de alteração legislativa do Pacote Anticrime, detalhando as alterações, tecendo comentários sobre a exposição de motivos e as modificações propostas. A partir do material, realizaremos análise qualitativa a qual objetiva levantar hipóteses de quais fatores de influência podem ter influenciado na elaboração e tramitação do Projeto de Lei n. 882/19.

2.2.2.1 Modificações propostas pelo PL 882/19 ao Código Penal

O PL 882/19 propôs alterações ao Código Penal nos seguintes temas: (i) exclusão de ilicitude, (ii) regime inicial de cumprimento da pena de reclusão, (iii) pena de multa, (iv) fixação da pena, (v) confisco alargado, (vi) causas impeditivas e interruptivas da prescrição e (vii) crimes de resistência.

Essas alterações foram propostas com o intuito declarado de “estabelecer medidas contra a corrupção, o crime organizado e os crimes praticados com grave violência à pessoa”. Sendo assim, o PL 882/19 tem como principal mote o combate à macro criminalidade e aos crimes violentos.

Em relação à exclusão da ilicitude, a proposta de alteração dos dispositivos era motivada expressamente pela “(...) *situação atual de absoluta insegurança do policial, pois impõe-lhe aguardar a ameaça concreta ou o início da execução do crime para, só depois, reagir (...)*”¹⁷², objetivando autorizar o enquadramento da ação preventiva dos policiais em legítima defesa. As propostas de alteração dos arts. 23 e 25 do CP foram redigidas da seguinte forma:

“Art. 23.

§ 1º O agente, em qualquer das hipóteses deste artigo, responderá pelo excesso doloso ou culposos.

§ 2º O juiz poderá reduzir a pena até a metade ou deixar de aplicá-la se o excesso decorrer de escusável medo, surpresa ou violenta emoção.” (NR)

“Art. 25.

Parágrafo único. Observados os requisitos do caput, considera-se em legítima defesa: I - o agente de segurança pública que, em conflito armado ou em risco iminente de conflito armado, previne injusta e iminente agressão a direito seu ou de outrem; e

¹⁷² *Ibidem*, p.120.

II - o agente de segurança pública que previne agressão ou risco de agressão a vítima mantida refém durante a prática de crimes.” (NR)

A análise do GT Penal desenvolveu argumentos sobre (a) teoria da tipicidade penal; (b) causas genéricas e específicas de exclusão da ilicitude; (c) previsão bíblica e histórica acerca da legítima defesa; (d) fatores “sociológicos” para o aumento da criminalidade, entendidos pelo relatório do GT Penal como o êxodo rural, crescimento dos grandes centros, tráfico de drogas e a “(...) *dificuldade da sociedade em lidar com as novas liberdades asseguradas pela ‘constituição cidadã’ de 1988 (...)*”¹⁷³; e (e) inspiração em dispositivos do Código Penal Alemão e Código Penal Português.

Dentre alguns fatores de influência que podem ser extraídos das justificativas da análise apresentada pelo GT Penal, estão (i) eventos, ou processos, de grande repercussão social, como a ascensão da criminalidade, (ii) outros sistemas e ordenamentos jurídicos e (iii) religião. Também é possível observar elementos mais subjetivos, e ideológicos, como a compreensão da formação sociológica do país, com destaque a um juízo moral sobre a suposta “dificuldade” da sociedade em lidar com as liberdades atribuídas pela constituição, o dito “influxo liberal” e a “exacerbada mentalidade humanista”.

Com a reforma do Código Penal ocorrida em 1984, resultado de elevado influxo liberal e exacerbada mentalidade humanista, eliminou-se da nossa legislação a possibilidade de aplicação mais equitativa do instituto da legítima defesa, resultando disso graves celeumas na doutrina e na jurisprudência pátrias e detestável insegurança jurídica ao cidadão e aos agentes de segurança pública. Cabe esclarecer que após 1984, graças a fatores sociológicos ligados ao deslocamento do homem do campo para as cidades, à macrocefalia dos grandes centros urbanos, ao advento do tráfico de drogas e seus perniciosos efeitos secundários e à dificuldade da sociedade em lidar com as novas liberdades asseguradas pela “Constituição Cidadã” de 1988, a criminalidade tomou rota ascendente no país e alcançou patamares inaceitáveis¹⁷⁴.

O relatório não explica como isso se relaciona com a ampliação das excludentes de ilicitudes, mas utiliza essa compreensão da sociedade brasileira para justificar a ampliação dos “direitos” dos agentes de segurança pública. Em especial, o cenário de descontrole da criminalidade é pautado como justificativa para viabilizar a atuação “preventiva” dos agentes de segurança, buscando que tenham assegurada a aplicação de excludentes de ilicitude ao agir antes de uma situação de risco concreto se materializar. Isso sendo em tese equilibrado pela possibilidade de responsabilização pelo excesso doloso ou culposos.

Em relação ao regime inicial de cumprimento de pena, o PL 882/19 estabelece que o regime inicial de cumprimento da pena será o fechado quando (a) o agente for reincidente,

¹⁷³ *Ibidem*, p. 122.

¹⁷⁴ *Ibidem*, p. 122.

(b) houver condenação por crimes praticados contra a administração pública (arts. 312, 317 e 333), e (c) em alguns casos de condenação por roubo:

“Art. 33.....

§ 5o Na hipótese de reincidência ou se houver elementos probatórios que indiquem conduta criminal habitual, reiterada ou profissional, o regime inicial da pena será o fechado, exceto se insignificantes as infrações penais pretéritas ou de reduzido potencial ofensivo.

§ 6o Na hipótese de condenação pelos crimes previstos nos art. 312, caput e § 1o, art. 317, caput e § 1o, e art. 333, caput e parágrafo único, o regime inicial da pena será o fechado, exceto se de pequeno valor a coisa apropriada ou a vantagem indevida ou se as circunstâncias previstas no caput do art. 59 forem todas favoráveis.

§ 7o Na hipótese de condenação pelo crime previsto no art. 157, na forma do § 2o-A e do inciso I do § 3o, o regime inicial da pena será o fechado, exceto se as circunstâncias previstas no art. 59 forem todas favoráveis.” (NR)

O GT Penal se posicionou pela adequação da referida proposta de alteração legislativa sob os fundamentos de que (a) a CRFB estabeleceu o princípio da individualização da pena, (b) a individualização da pena poderá ser efetuada por lei, (c) a previsão de tratamento mais severo para determinados crimes é razoável e proporcional, e que (d) corresponderia ao Objetivo n. 3 e Programa P1 do Plano e Política Nacional de Segurança Pública.

Dentre essas justificativas, destaca-se os argumentos que podem ser entendidos como os mais “populares” para sustentar as propostas de alteração legislativa, relacionados ao roubo e aos crimes contra a administração pública:

É o caso daqueles que fazem do crime sua rotina, dos que praticam crime contra a administração pública e dos que praticam roubo, assalto na linguagem popular. Em todos os casos o regime inicial será o fechado. Abrem-se, porém, exceções, para hipóteses de menor relevância. Por exemplo, o servidor que se apropria de um bem de pequeno valor da repartição, não estará incluído no rigor legal¹⁷⁵.

O argumento é simples, mas respaldado pelo discurso populista penal: punir mais severamente os “ladrões” e os “corruptos”. O foco no crime de roubo e nos crimes contra a administração pública possui um grande apelo popular e foi uma das principais plataformas para a eleição de Bolsonaro em 2018 e, especialmente, para a consolidação da nomeação de Sérgio Moro como Ministro da Justiça.

Assim, para identificar os fatores de influência sobre essa alteração legislativa, entende-se como relevante considerar que essa proposta foi de iniciativa do (i) Poder Executivo; assim como (ii) eleitorado e (iii) opinião pública, em razão do apelo popular da alteração legislativa e das justificativas apresentadas.

O regime de cumprimento inicial da pena tem um impacto simbólico relevante sobre a percepção da sociedade a respeito da impunidade. O cumprimento inicial em regime fechado

¹⁷⁵ *Ibidem*, p. 126.

parece atender ao desejo punitivo, enquanto o cumprimento inicial semiaberto ou aberto o frustra, sinalizando uma suposta impunidade.

Nesse sentido, os regimes diversos do fechado, e penas alternativas à prisão, parecem construir a percepção da falta de severidade da punição aplicada. Em contraponto, o regime inicial fechado atende à expectativa da sociedade em relação à punição, porque se vê o criminoso, inimigo número um da sociedade, sendo excluído física e simbolicamente do convívio social¹⁷⁶.

Assim, medidas de alteração do regime inicial de cumprimento de penas podem ter maior apelo popular, por produzirem um efeito célere e concreto que sinaliza, simbolicamente, o sucesso do combate à impunidade.

Nesse contexto, podemos observar que, sendo a proposta legislativa de iniciativa do Poder Executivo, há relevante atuação do (i) Poder Executivo como fator de influência sobre a atividade legislativa; enquanto as exposições, sobre o mérito da proposta, intuem para a influência no processo legislativo do (ii) eleitorado, (iii) mídia, e (iv) opinião pública sobre processos sociais de grande repercussão¹⁷⁷.

A preocupação em honrar a plataforma eleitoral parece ter sido um dos principais motores para a referida proposta. A partir dessa concepção, a proposta teria suporte na plataforma de campanha sendo meio conveniente para recuperar a confiança da base eleitoral, dando centralidade ao combate à corrupção e criminalidade violenta mais proeminente. Nesse sentido, a opinião pública – e a influência da mídia sobre ela –, assim como o eleitorado atuam em conjunto com a influência do Poder Executivo, gerando impactos observáveis nas propostas de alteração legislativa e justificativas apresentadas pelo GT Penal.

Em relação à pena de multa, foi proposta a “(...) *modificação do caput do art. 50 para que seja inserida a execução provisória da sentença condenatória como termo inicial para o pagamento da pena de multa*”¹⁷⁸. Além disso, propôs-se “(...) *que a execução da pena de multa seja feita perante o juiz da execução penal*”¹⁷⁹.

Para o cumprimento antecipado da pena de multa, utilizou-se como fundamento as posições do STF à época (2019), a respeito da possibilidade de cumprimento antecipado da

¹⁷⁶ Andrade, Vera Pereira Regina de; Minimalismos, abolicionismos e eficientismo: a crise do sistema penal entre a deslegitimação e a expansão. Revista Sequência, nº 52, p. 163-182, jul. 2006, p. 179.

¹⁷⁷ Aqui, entendemos como processos de grande repercussão o discurso sobre a ascensão da criminalidade e indignação com a impunidade e “corrupção” e a sensação de insegurança gerada pelo aumento de roubos.

¹⁷⁸ Brasil, Câmara dos Deputados. *Op. Cit.*, p. 126.

¹⁷⁹ *Ibidem*, p. 127.

pena privativa de liberdade. Em relação à competência para execução da pena de multa, sustentou-se o argumento da morosidade da tramitação da ação de execução fiscal, perante o juízo da fazenda pública.

Tanto a possibilidade de execução da pena de multa antes do trânsito em julgado (argumento jurisprudencial), quanto a proposta de tramitação da execução da multa no juízo da execução penal (argumento da celeridade da tramitação processual) apontam para a influência do Poder Judiciário sobre o processo legislativo.

Destaca-se a menção de que “(...) a sistemática atual de execução da pena privativa de liberdade, cuja constitucionalidade foi reconhecida reiteradas vezes pelo Supremo Tribunal Federal, razão pela qual incorporo em minha proposta de harmonização”¹⁸⁰. A posição do STF foi expressamente utilizada como subsídio para a aprovação da proposta legislativa. O movimento favorável do Poder Executivo expressamente gerou influência sobre a valoração dos parlamentares sobre a proposta legislativa, o que pode ter contribuído para o parecer positivo dos parlamentares.

Em relação à fixação da pena, o PL 882/19 propôs a inclusão de parágrafo destinado a possibilitar que o magistrado fixe período mínimo de cumprimento da pena de reclusão em regime inicial fechado ou semiaberto, antes de ser possível a progressão de regime. A justificativa apresentada seria a de que alguns casos exigem tratamento diferenciado, não se amoldando ao previsto pelo art. 33 do CP.

Além disso, utilizou-se novamente o princípio da individualização da pena (art. 5º, XLVI, da CRFB) e a discricionariedade do juiz para justificar o tratamento diferenciado no cumprimento da pena. Chama atenção que se reiterou o uso de trecho do Curso de Direito Constitucional de autoria do Ministro do STF, Gilmar Mendes e do atual (2026) Procurador Geral da República Paulo Gonet. A escolha de citar a obra pode representar um aceno institucional ao Poder Judiciário, assim como também ter sido utilizada somente para robustecer a “estética” de conformidade técnico-jurídica da proposta de alteração legislativa, haja vista o respaldo acadêmico da obra.

Quanto ao confisco alargado, o projeto de lei buscou aumentar as hipóteses do perdimento de bens ocorridos após a condenação. O objetivo seria obrigar que o condenado demonstre a legalidade dos meios utilizados para adquirir os bens de sua propriedade,

¹⁸⁰ *Ibidem*, p. 127.

autorizando o confisco da diferença patrimonial entre a renda lícita comprovada e os bens adquiridos no período em que o acusado teria se dedicado a atividades criminosas habituais.

Essa alteração teve como justificativa **(a)** a relevância e necessidade das sanções econômicas para o combate à criminalidade, **(b)** as recomendações de tratados internacionais dos quais o Brasil é signatário, assim como **(c)** fóruns internacionais voltados a coibir o crime organizado. Contudo, o GT Penal não especificou quais tratados e fóruns internacionais seriam esses.

Em relação às causas interruptivas e impeditivas da prescrição. Incluiu-se a pendência de julgamento dos Embargos de Declaração e Recursos aos tribunais superiores como causas impeditivas para o reconhecimento da prescrição. Ainda foi proposto que o início da “(...) execução provisória também passe a contar como causa de interrupção da prescrição”.

O entendimento do GT Penal era o de que “(...) a prescrição é a válvula de escape que os criminosos usam para furtarem-se à aplicação da lei”. Ou seja, a prática defensiva no âmbito do Poder Judiciário e a sistemática dos recursos aos tribunais superiores foram a justificativa de base para a mudança sugerida. O argumento do (a) tempo de tramitação processual, se reúne com o argumento do (b) combate à impunidade. Não foram expostas medidas que busquem conferir celeridade ao processo, mas houve preocupação em garantir que a demora não cause prescrição. Há novamente, um pouco de influência do (i) Poder Judiciário e um aceno paroquialista para (ii) a base e plataforma eleitoral (eleitorado), de que a prescrição não evitará que “criminosos” sejam responsabilizados (combate à impunidade).

No que tange ao crime de resistência¹⁸¹, o PL 882/19 previa o acréscimo da pena de multa e o aumento de pena caso a resistência gere risco de vida ou a morte do agente público, assim como o deslocamento do julgamento desses crimes com resultado morte ao juízo comum. O GT Penal entendeu que a proposta trazida precisaria ser harmonizada para aumentar as penas previstas, pois, com a nova proposta, o acusado passaria a responder apenas pelas condutas previstas no art. 329 do CP, e não mais pela violência tipificada em dispositivos diversos. A alteração foi redigida da seguinte forma:

Art.	329.	
.....		
Pena – detenção, de dois meses a dois anos, e multa.		
§ 1º Se o ato, em razão da resistência, não se executa:		

¹⁸¹ Art. 329 do CP: Opor-se à execução de ato legal, mediante violência ou ameaça a funcionário competente para executá-lo ou a quem lhe esteja prestando auxílio: Pena - detenção, de dois meses a dois anos. § 1º - Se o ato, em razão da resistência, não se executa: Pena - reclusão, de um a três anos. § 2º - As penas deste artigo são aplicáveis sem prejuízo das correspondentes à violência.

Pena – reclusão, de uma a três anos, e multa.

§2º Se da resistência resulta risco de morte ao funcionário ou a terceiro:

Pena – reclusão de dois a dez anos, e multa.

§3º Se da resistência resulta morte ao funcionário ou a terceiro:

Pena – reclusão, de treze a trinta anos, e multa.

§4º As penas previstas no caput e no §1º são aplicáveis sem prejuízo das correspondentes à violência.” (NR)¹⁸².

O relatório fundamentou sua análise a partir de (a) argumentos técnico-jurídicos da tipificação da resistência e diferenciação com o crime de desacato, exigindo ameaça ou violência visando o cumprimento de ato legal; (b) possibilidade de o cidadão resistir a atos ilegais, conforme pensamento de “(...) *filósofos de peso como Thomas Hobbes, Santo Agostinho, Espinosa e Kant*”¹⁸³, (c) proporcionalidade da medida, (d) proteção aos agentes de segurança pública e, em relação ao deslocamento da competência (e) possível relutância de jurados “(...) *especialmente se eles forem moradores de regiões dominadas por crime organizado*”.

Observa-se que as medidas propostas buscam, por meio do enrijecimento da punição para o crime de resistência, conferir proteção aos agentes de segurança pública. A preocupação mais proeminente na justificativa das propostas se volta a situação de resistência de ordens endereçadas a membros de organizações criminosas, os quais podem oferecer resistência armada ao cumprimento das ordens legais.

Podemos extrair disso, duas tendências do PL 882/19: (i) que as forças de segurança pública atuam como grupo de pressão interessado o qual potencialmente mobiliza o fator de influência *lobbying*; e (ii) recortes específicos da realidade, como a resistência no contexto da atuação de grupos criminosos armados, sendo utilizados como pretexto para gerar alterações legislativas com efeitos gerais, mobilizando o fator de influência eventos de grande repercussão social.

Nessa toada, cabe diferenciar que nem todo grupo de pressão necessariamente irá realizar a atividade de *lobbying*, porque o exercício de influência sobre representantes não necessariamente se enquadra ao conceito de *lobbying*. Este pressupõe uma atuação organizada e articulada dos grupos de pressão com direcionamento específico de apoiar ou rechaçar determinada política pública¹⁸⁴. No caso das forças de segurança pública a sua presença no alto escalão do Poder Executivo e Legislativo, especialmente entre os anos de 2019 e 2022,

¹⁸² *Ibidem*, p. 133.

¹⁸³ *Ibidem*, p. 131.

¹⁸⁴ Kim, In Song; Kunisky, Dmitriy. *Op. Cit.* 2021.

indicam que a influência dos agentes de segurança pode ter ocorrido tanto de forma organizada e direcionada (típica do *lobbying*) como de forma orgânica e capilarizada, por meio da influência de diversos agentes de segurança pública que ocupavam cargos políticos.

Ademais, a partir das justificativas apresentadas, é conveniente realizar uma “harmonização” do conceito de eventos de grande repercussão social, como um fator de influência sobre o processo legislativo. A análise dos documentos legislativos tem revelado uma imprecisão maior ainda do que esperada em relação à influência de eventos de grande repercussão social. Os parlamentares não utilizam apenas eventos pontuais de grande repercussão para mobilizar determinadas pautas legislativas, como também se valem de eventos e processos genéricos.

Os argumentos genéricos e de senso comum substituem as menções a eventos determinados, que suprem a atividade legislativa baseada em dados e evidências. A percepção geral dos parlamentares sobre criminalidade e segurança pública, é utilizada com mais frequência do que qualquer menção a um dado ou argumento técnico-científico. A opinião pública e particular, a concepção prévia sobre o mundo, e seus vieses heurísticos, tendem a valer muito mais do que a opinião de qualquer especialista, inclusive no caso do PL 882/19, de autoria do Ministério da Justiça comandado por Sérgio Moro.

Nesse sentido, observa-se a mesma tendência exposta pelos achados de Maira Machado, que tratou dos *déficits* observados nas justificativas as quais são comumente muito sucintas, genéricas e mal fundamentadas¹⁸⁵. Os argumentos expostos pelo relatório do GT Penal, reiteram que o parlamento brasileiro tem legislado sobre matéria penal a partir de baixo nível de qualidade, com diagnósticos e justificativas superficiais e genéricas.

A partir da análise apresentada acima, podemos sintetizar os fatores de influência deste subitem a partir da tabela abaixo:

FATORES DE INFLUÊNCIA SOBRE O PL 882/19 A PARTIR DO RELATÓRIO DO GT PENAL: ALTERAÇÕES NO CÓDIGO PENAL	
ALTERAÇÃO LEGISLATIVA	FATORES DE INFLUÊNCIA IDENTIFICADOS PELO TEXTO
Exclusão de ilicitude, regime inicial, multa, fixação da pena e confisco alargado	(i) Eventos ou processos de grande repercussão social; (ii) Outros sistemas e ordenamentos jurídicos; (iii) Religião; (iv) Elementos ideológicos/juízo moral sobre a formação sociológica; (v) Poder Executivo; (vi) Eleitorado e Opinião Pública; (vii) Mídia.

¹⁸⁵ Machado, Maira Rocha et al. *Op. Cit.*, 2010.

Causas impeditivas e interruptivas da prescrição	(i) Poder Judiciário (menções a posições do STF); (ii) Eleitorado (combate à impunidade).
Crimes de Resistência	(i) Forças de segurança pública (Lobbying); (ii) Eventos de grande repercussão social.

2.2.2.2 Modificações propostas pelo PL 882/19 ao Código de Processo Penal

Em relação às alterações propostas pelo PL 882/19, foram incluídas alterações sobre os seguintes temas: **(i)** acordo penal, **(ii)** foro por prerrogativa de função, **(iii)** bens confiscados e sua alienação, **(iv)** videoconferência, **(v)** execução antecipada da pena, **(vi)** prisão em flagrante, **(vii)** acordo penal após o recebimento da denúncia, **(viii)** alterações no tribunal do júri e **(ix)** alterações no sistema recursal e execução provisória.

Em relação ao “Acordo Penal”, ou Acordo de Não Persecução Penal (ANPP), o qual estabeleceu a possibilidade de se evitar a instauração de procedimento criminal em crimes sem violência e grave ameaça com penas de até 4 anos de reclusão.

A Exposição de Motivos salienta que a tendência de acordo é inevitável: “o antigo sistema da obrigatoriedade da ação penal não corresponde aos anseios de um país com mais de 200 milhões de habitantes e complexos casos criminais. Desde 1995, a Lei no 9.099 permite transação nos crimes de menor potencial ofensivo e suspensão do processo nos apenados com o mínimo de 1 ano de prisão. Na esfera ambiental, o Termo de Ajustamento de Conduta vige desde a Lei no 7.347, de 1995. Os acordos entraram na pauta, inclusive, do poder público, que hoje pode submeter-se à mediação (Lei no 13.140, de 2015). O acordo descongestiona os serviços judiciais, deixando ao Juízo tempo para os crimes mais graves”¹⁸⁶

Os principais argumentos que sustentaram o acolhimento da proposta de criação da ANPP foram (a) o descongestionamento dos “serviços judiciais, deixando ao Juízo tempo para os crimes mais graves”; (b) desatualização do sistema de obrigatoriedade da persecução penal diante do crescimento populacional do país; (c) existência de outros mecanismos negociais, como a transação penal; e que (d) o ANPP somente alcançaria crimes de menor reprovabilidade social.

No Código Penal são eles: perigo de contágio venéreo e perigo de contágio de moléstia grave (arts. 130 e 131 do CP), maus tratos (art. 136), furto (art. 155), apropriação indébita (art. 168), fraudes e abusos na fundação ou administração de sociedade por ações (art. 177), emissão irregular de conhecimento de depósito ou warrant (art. 178), receptação (art. 180), rufianismo (art. 230), explosão (art. 251), uso de gás tóxico ou asfixiante (art. 252), desabamento ou desmoronamento (art. 256), epidemia (art. 267, § 2o), uso, guarda, detenção, importação, exportação de papéis públicos falsificados (art. 293, § 1o), fraude de lei sobre estrangeiro (art. 309), peculato mediante erro de outrem (art. 313), extravio, sonegação ou inutilização de livro ou documento (art. 314), reingresso de estrangeiro expulso (art. 338), falso testemunho ou falsa perícia

¹⁸⁶ *Ibidem*, p.135.

(art. 342), coação no curso do processo (art. 344), e arrebatamento de preso (art. 353)¹⁸⁷.

O relatório do GT Penal não faz nenhuma menção à possibilidade de aplicação do ANPP aos crimes previstos na legislação penal extravagante que atendam aos requisitos estabelecidos. Isso exclui da justificativa expressa do relatório, por exemplo, alguns dos crimes previstos pela Lei 8.137/90 – como é o caso do patrocínio de interesse privado perante a administração fazendária (art. 3º, III, da Lei 8.137/90) – que poderiam ser abrangidos pelo discurso de proteção à moralidade administrativa e combate à “corrupção”.

Apesar de não ser possível dizer o porquê foram feitas menções apenas ao CP, podemos inferir que isso provavelmente se deve (1) pela dificuldade de estudar, consultar e listar os dispositivos penais presentes na legislação extravagante, ou (2) pelo objetivo de simplificar e facilitar a tramitação do Pacote Anticrime, situação em que é conveniente deixar de considerar todos os fatores para reduzir pontos de debate e aumentar a probabilidade de sucesso das propostas legislativas.

Em relação ao foro por prerrogativa de função, houve a previsão de acréscimo do art. 84-A do CPP, para detalhar o procedimento de remessa de cópia dos documentos pertinentes ao juízo *ad quem* competente em caso de encontro fortuito de provas. Assim, caso se descubra elementos indiciários que indiquem o envolvimento de autoridade com foro por prerrogativa de função, os autos deverão ser remetidos para apuração da instância superior. Contudo, a medida busca restringir a atuação do tribunal superior, para que sua atuação se limite apenas no que tange aos fatos potencialmente relacionados com a autoridade com prerrogativa de foro por função, mantendo os autos no juízo de origem.

Art. 84-A. Se, durante a investigação ou a instrução criminal, surgirem provas de crimes funcionais cometidos por autoridade com prerrogativa de função, o juiz do processo extrairá cópia do feito ou das peças pertinentes e as remeterá ao tribunal competente para apuração da conduta do agente, mantida a competência do juiz do processo em relação aos demais agentes e fatos.

Parágrafo único. O tribunal competente poderá, para a apuração da conduta do agente com prerrogativa de função, determinar a reunião dos feitos, caso seja imprescindível a unidade de processo e julgamento¹⁸⁸.

O relatório argumenta que (a) se trata de matéria já decidida pelo Supremo Tribunal Federal - apesar de não identificar o precedente que teria fixado a referida posição - e (b) irá evitar a sobrecarga dos Tribunais Superiores com procedimentos que não guardam relação com os fatos atribuídos à autoridade competente. Trata-se de alteração que modifica o volume de trabalho dos tribunais superiores, mas, ainda mantêm a possibilidade de o Tribunal assumir a

¹⁸⁷ *Ibidem*, p.136.

¹⁸⁸ *Ibidem*, p.137

competência. Essa formulação possivelmente atende a interesses relacionados à influência (i) do Poder Judiciário, assim como potencialmente o (ii) *Lobbying*, e/ou (iii) grupos de interesse que possam ter exercido influência sobre os parlamentares.

Quanto aos bens confiscados e sua alienação, houve proposta de inclusão ou alteração dos arts. 122, 124-A, 133 e 133-A do CPP. O objetivo da medida era viabilizar o perdimento dos bens quando da execução provisória da pena sob os argumentos de que (a) demora do tramite da ação penal, até o trânsito em julgado da condenação, (b) utilização do bem apreendido para “atividades de prevenção e repressão a crimes, pelos órgãos de segurança pública”; e, no caso do perdimento de obras de valores artísticos e culturais com sua doação para museus públicos, (c) difusão da cultura e educação para a população sem custos.

A proposta possivelmente foi influenciada (i) pelo Poder Executivo, autor da proposta e beneficiário dos bens apreendidos; (ii) grupos de interesse relacionados à agentes de segurança pública cuja atividade se beneficia da medida; assim como (iii) opinião pública e (iv) eleitorado, os quais recepcionam positivamente medidas de efeitos mais céleres.

Em relação à proposta de instituição das audiências por videoconferência para evitar o transporte de pessoas presas dos complexos penitenciários aos fóruns. Segundo o relatório a medida é justificada pela (a) redução de riscos aos agentes de segurança envolvidos, (b) redução de custos à administração da justiça, e (c) viabilidade decorrente de avanços tecnológicos.

Para justificar as audiências virtuais, o relatório cita dados orçamentários dispondo que “Em 2015, só o estado de São Paulo gastou mais de R\$ 29,3 milhões em 84.173 escoltas de presos”¹⁸⁹. O referido dado é oriundo do site da “Rádio Bauru 96 FM” e não está mais disponível para consulta na data de depósito desta pesquisa. Além disso, não foram apresentados dados de outros estados da federação, assim como tampouco foram apresentados dados relacionados ao impacto orçamentário da implementação de sistemas de videoconferência nas penitenciárias brasileiras.

Nota-se que os dados empíricos utilizados para sustentar essas conclusões são limitados ou de má qualidade, permanecendo relevante a percepção subjetiva dos parlamentares e o senso comum, como a aparente fonte principal das conclusões do relatório.

Nesta alteração legislativa, é possível observar que os principais fatores de influência se relacionam ao (i) impacto fiscal, o (ii) grupo de interesse dos agentes de segurança pública e

¹⁸⁹ *Ibidem*, p.141.

dos membros do Poder Judiciário. Além disso, não há como se descartar a influência do autor da proposta, o (iv) Poder Executivo.

Quanto à execução antecipada da pena, um dos temas de maior centralidade do PL 882/19, foi a proposta de alteração do art. 283 do CPP e inclusão do art. 617-A do CPP. Os dispositivos passariam a prever a possibilidade de se iniciar o cumprimento provisório da pena após o julgamento por órgão colegiado, assim como a hipótese excepcional de suspender a autorização da execução provisória das penas caso haja questão constitucional ou legal com probabilidade de sucesso no Tribunal Superior:

Art. 283. Ninguém poderá ser preso senão em flagrante delito ou por ordem escrita e fundamentada da autoridade judiciária competente, em decorrência de prisão cautelar ou em virtude de condenação criminal transitada em julgado ou exarada por órgão colegiado.”

Art. 617-A. Ao proferir acórdão condenatório, o tribunal determinará a execução provisória das penas privativas de liberdade, restritivas de direitos ou pecuniárias, sem prejuízo do conhecimento de recursos que vierem a ser interpostos.

§ 1º O tribunal poderá, excepcionalmente, deixar de autorizar a execução provisória das penas se houver questão constitucional ou legal relevante, cuja resolução por Tribunal Superior possa levar à provável revisão da condenação.

§ 2º Caberá ao relator comunicar o resultado ao juiz competente, sempre que possível de forma eletrônica, com cópia do voto e expressa menção à pena aplicada”.

O relatório argumentou que (a) a proposta não violaria a presunção de inocência; e que (b) a prisão em segunda instância já havia sido reconhecida como constitucional no âmbito do *Habeas Corpus* n. 126.2921 e 152.752 do STF.

Importante denotar que o HC n. 152.752 do STF foi impetrado por Cristiano Zanin – à época advogado, e atual ministro do STF – cujo paciente era o atual (2026) Presidente Luis Inácio Lula da Silva. O relatório do GT Penal optou expressamente por utilizar a posição do STF no HC do caso Lula como justificativa para acatar a proposta de alteração legislativa que estabelece a possibilidade de haver prisão após julgamento em 2ª Instância.

Essas circunstâncias indicam, novamente, a relevância dos fatos de grande repercussão social, como a prisão de Lula, enquanto fator de influência sobre as propostas legislativas em matéria penal. Reforça-se uma tendência das propostas legislativas, em que casos específicos são utilizados para justificar mudanças mais amplas e de repercussão geral.

Nesse sentido, em relação à prisão após julgamento em segunda instância, observa-se que os principais fatores de influência se relacionam aos (i) fatos de grande repercussão social; assim como também podem ter influência do (ii) Poder Judiciário e do (iv) Poder Executivo.

Em relação à prisão em flagrante, foram propostas duas alterações. Primeiro, propôs-se a inclusão do art. 309-A do CPP, para autorizar que autoridade policial deixasse de efetuar a prisão em flagrante “(...) nos casos em que o agente tenha manifestamente cometido o crime

em legítima defesa, estado de necessidade, estrito cumprimento do dever legal ou exercício regular de direito”¹⁹⁰.

Em segundo lugar, pretendia-se alterar o art. 310 do CPP para incluir que a liberdade provisória seria denegada para “manter o criminoso preso” nos casos em que “(...) *for reincidente ou estiver envolvido na prática habitual, reiterada ou profissional, de infrações penais, integrar organização criminosa ou portar arma de fogo de uso restrito em circunstâncias que indique ser membro de grupo criminoso*(...)”¹⁹¹.

Estas alterações aparecem articuladas em conjunto com a proposta de criação das hipóteses excludentes de ilicitude. Há o aumento dos poderes dos agentes policiais, buscando-se possibilitar que efetuem juízo acerca da presença de excludente de ilicitude, deixando de efetuar prisão em flagrante. Em relação às hipóteses de denegação da liberdade provisória, a lógica de enrijecimento do tratamento penal e aceleração da possibilidade de recolhimento ao cárcere se mantém como prioridade do Projeto de Lei em análise.

Nesta alteração legislativa, é possível observar que os principais fatores de influência se relacionam ao (i) grupo de interesse dos agentes de segurança pública, assim como agentes públicos (*state bureaucrats*) e dos membros do Poder Judiciário; (ii) Poder Executivo, executivo enquanto autor da proposta; (iii) Poder Judiciário, em razão da atribuição explícita de poderes ao magistrado, baseada na intenção de reduzir o esforço interpretativo do magistrado e evitar o processamento de agentes de segurança pública, como argumentado pelo deputado relator durante a reunião de 03/07/2019 do GT Penal; bem como (iv) opinião pública e (v) eleitorado, em razão do apelo popular das medidas que aumentam as hipóteses autorizativas da prisão preventiva.

Quanto ao acordo penal após o recebimento da denúncia (*plea bargain*), a proposta previa a possibilidade de redução da pena até a metade, após o recebimento da denúncia, nos casos em que o acusado se declara culpado e renuncia à produção de prova de defesa, procedendo-se com o cumprimento imediato da pena.

Art. 395-A. Após o recebimento da denúncia ou da queixa e até o início da instrução, o Ministério Público ou o querelante e o acusado, assistido por seu defensor, poderão requerer mediante acordo penal a aplicação imediata das penas.

§ 1º São requisitos do acordo de que trata o caput:

I - a confissão circunstanciada da prática da infração penal;

II - o requerimento de que a pena privativa de liberdade seja aplicada dentro dos parâmetros legais e consideradas as circunstâncias do caso penal, com a sugestão de penas ao juiz; e

¹⁹⁰ *Ibidem*, p. 144.

¹⁹¹ *Ibidem*, p.144.

III - a expressa manifestação das partes no sentido de dispensar a produção de provas por elas indicadas e de renunciar ao direito de recorrer.

§ 2o As penas poderão ser diminuídas em até a metade ou poderá ser alterado o regime de cumprimento das penas ou promovida a substituição da pena privativa por restritiva de direitos, segundo a gravidade do crime, as circunstâncias do caso e o grau de colaboração do acusado para a rápida solução do processo.

§ 3o Se houver cominação de pena de multa, esta deverá constar do acordo.

§ 4o Se houver produto ou proveito da infração identificado, ou bem de valor equivalente, a sua destinação deverá constar do acordo.

§ 5o Se houver vítima da infração, o acordo deverá prever valor mínimo para a reparação dos danos por ela sofridos, sem prejuízo do direito da vítima de demandar indenização complementar no juízo cível.

§ 6o Para homologação do acordo, será realizada audiência na qual o juiz deverá verificar a sua voluntariedade, por meio da oitiva do acusado na presença do seu defensor, e sua legalidade.

§ 7o O juiz não homologará o acordo se a proposta de penas formulada pelas partes for manifestamente ilegal ou manifestamente desproporcional à infração ou se as provas existentes no processo forem manifestamente insuficientes para uma condenação criminal.

§ 8o Para todos os efeitos, o acordo homologado é considerado sentença condenatória.

§ 9o Se, por qualquer motivo, o acordo não for homologado, será ele desentranhado dos autos e ficarão proibidas quaisquer referências aos termos e condições então pactuados pelas partes e pelo juiz.

§ 10. No caso de acusado reincidente ou de haver elementos probatórios que indiquem conduta criminal habitual, reiterada ou profissional, o acordo deverá incluir o cumprimento de parcela da pena em regime fechado, exceto se insignificantes as infrações penais pretéritas.

§ 11. A celebração do acordo exige a concordância de todas as partes, não sendo a falta de assentimento suprível por decisão judicial, e o Ministério Público, ou o querelante, poderá deixar de celebrar o acordo com base na gravidade e nas circunstâncias da infração penal.

O relatório faz menção aos mesmos argumentos utilizados para justificar a criação do ANPP. Sendo assim, reforça-se a ideia da necessidade de implementação da justiça negocial no direito penal e descongestionamento do sistema penal criminal. Apesar da complexidade do tema, que suscitou amplos debates dogmáticos e acadêmicos, sobre eventuais prejuízos ao contraditório, ampla defesa, princípio de verdade real e indisponibilidade da ação penal pública¹⁹² e ¹⁹³, não foram desenvolvidos argumentos adicionais para sustentar a posição adotada pelo GT Penal.

Nesse contexto, podemos elencar como fatores de influência (i) Poder Executivo, enquanto autor da proposta; (ii) Poder Judiciário, em razão do impacto sobre a tramitação e carga de trabalho sobre gabinetes de magistrados, assim como membros do Ministério Público. Além disso, o debate sobre a certeza de punição também mobiliza (iii) opinião pública sobre o

¹⁹² Reis Junior, Almir Santos; Sandoval, Thales de São José. Análise do *plea bargain* na justiça penal negocial brasileira sob a ótica dos projetos de Leis nº 882/19 e 8.045/2010. Revista de Direito Público Contemporâneo, v. 1, n. 1, 2020.

¹⁹³ Vasconcellos, Vinicius Gomes de. Não-obrigatoriedade e acordo penal na Resolução 181/2017 do Conselho Nacional do Ministério Público. Boletim do Instituto Brasileiro de Ciências Criminais. Ano 25, n. 299, outubro de 2017.

tema, assim como (iv) a posição de especialistas, haja vista a extensa problematização acadêmica a respeito do tema.

Em relação às alterações no Tribunal do Júri, o PL 882/19 propôs mudanças como a execução provisória da sentença após a condenação pelo Tribunal do Júri, assim como a determinação de que a apelação não terá efeito suspensivo, salvo quando se verificar que o recurso não possui caráter meramente protelatório. A proposta tem como suporte (a) a soberania dos veredictos do Tribunal do Júri, (b) gravidade em concreto dos crimes dolosos contra a vida, e (c) a posição do Supremo Tribunal Federal que reconheceu a execução imediata da ordem emanada pelo Tribunal do Júri.

É possível deduzir a influência do (i) Poder Executivo, enquanto autor da proposta; assim como (ii) opinião pública, (iii) mídia e (iv) eventos de grande repercussão social, haja vista a repercussão dada ao processamento de crimes dolosos contra a vida, assim como da receptividade da opinião pública à propostas baseadas na celeridade da resposta penal.

Quanto às alterações no sistema recursal e execução provisória, foram propostas modificações nos arts. 609, 637 e 638 do CPP. Houve (1) regulamentação dos embargos de divergência e concessão de efeito suspensivo, e (2) determinação de que o Recurso Especial e Recurso Extraordinário não terão efeito suspensivo, salvo reconhecimento expresso do tribunal.

O relatório apresentou os argumentos de (a) celeridade do processo e efetividade da sentença final, (b) discussão realizada pela jurisprudência do STF. Com isso, as tendências das alterações processuais apresentam coerência com o projeto de garantia de celeridade processo e a tentativa de se demonstrar a efetividade do processo penal.

A “efetividade do processo penal” parece ser entendida pelos parlamentares como ato de processar, condenar e prender o “criminoso” o mais rápido possível. Essa celeridade estaria relacionada como a forma de dar uma resposta à sociedade e atender ao efeito simbólico das normas penais.

Nesse contexto, é possível observar a influência do (i) Poder Executivo, enquanto autor da proposta; assim como (ii) opinião pública e (iii) eleitorado, em razão do apelo popular de propostas baseadas na celeridade do sancionamento penal.

Com base na análise anterior, os fatores deste subitem podem ser resumidos na tabela a seguir:

FATORES DE INFLUÊNCIA SOBRE O PL 882/19 A PARTIR DO RELATÓRIO DO GT PENAL:
ALTERAÇÕES NO CÓDIGO DE PROCESSO PENAL

ALTERAÇÃO LEGISLATIVA	FATORES DE INFLUÊNCIA IDENTIFICADOS PELO TEXTO
Medidas de celeridade e esforço interpretativo (Geral)	(i) Poder Judiciário; (ii) Lobbying; (iii) Grupos de interesse.
Alterações com impacto fiscal e operacional	(i) Impacto fiscal; (ii) Agentes de segurança pública; (iii) Membros do Poder Judiciário; (iv) Poder Executivo.
Ampliação da Prisão Preventiva	(i) Agentes de segurança pública; (ii) Burocratas estatais (state bureaucrats); (iii) Membros do Poder Judiciário; (iv) Poder Executivo; (v) Opinião Pública e Eleitorado.
Procedimento do Tribunal do Júri e execução imediata	(i) Poder Executivo; (ii) Opinião Pública; (iii) Mídia; (iv) Eventos de grande repercussão social.
Medidas de celeridade processual	(i) Poder Executivo; (ii) Poder Judiciário e Ministério Público (gestão da carga de trabalho); (iii) Opinião Pública; (iv) Especialistas.

2.2.2.3 Modificações propostas pelo PL 882/19 à Lei de Execução Penal

O PL 882/19 propõe alterações no (i) requisitos para coleta de perfil genético e sua respectiva inclusão no Banco Nacional de Perfis Genéticos, como previsto no art. 9º-A da LEP; e (ii) a possibilidade de execução das penas antes do trânsito em julgado da decisão condenatório, sejam elas privativas de liberdade, restritivas de direitos ou outras penas alternativas.

Em relação ao perfil genético, o art. 9º-A estabelece a identificação do perfil genético de pessoas condenadas por crimes dolosos praticados com violência de natureza grave contra pessoa. A alteração proposta pelo PL 882/19 busca ampliar a previsão para todos os crimes dolosos, retirando-se a exigência da violência.

Segundo o GT Penal, “O objetivo é o de deixar mais robusto o Banco Nacional de Perfis Genéticos e ampliar o rol dos sujeitos a tal procedimento”, incluindo-se também aqueles que já estejam cumprindo pena¹⁹⁴. A justificativa é sucinta, mas aponta para a ampliação de instrumentos investigatórios, que podem gerar impacto direto sobre a atividade da polícia judiciária. Possivelmente, houve influência dos agentes de segurança pública sobre o desenho desta proposta.

¹⁹⁴ Brasil, Câmara dos Deputados. GT Penal, *Op. Cit.* 2019, p. 150.

Em relação ao cumprimento da pena antes do trânsito em julgado da sentença condenatória, o PL 882/19 propôs alterações nos arts. 105, 147 e 164 da LEP. Essas alterações pretendem que seja “(...) possível a execução, antes do trânsito em julgado da sentença, da pena privativa de liberdade, da restritiva de direitos e da pena de multa, buscando-se, assim, a agilização do cumprimento da pena imposta, atualmente sujeita a contínuos adiamentos”¹⁹⁵.

A “agilização” e a preocupação em mitigar os “contínuos adiamentos” aparecem como a razão central para modificar as referidas políticas. O cumprimento célere da pena tem sido compreendido pelos parlamentares como sinônimo de combate à “impunidade”, o qual, na realidade, tem se confundido com o combate à “morosidade”. Esse discurso, potencialmente corresponde a influência da opinião pública e eleitorado na política legislativa.

Os parlamentares parecem assumir as premissas do discurso populista penal, pregando a expansão, aumento do rigor e celeridade da persecução penal como medidas representantes de políticas de segurança pública eficientes. Esse discurso parece estar apoiado na percepção da sociedade sobre a segurança pública e a intuitividade das medidas que apresentam o aumento do rigor e velocidade da aplicação da sanção penal como meio eficaz de contenção da criminalidade.

Assim, aparecem como fatores de influência (i) o Poder Executivo, a partir da agenda de política pública defendida pelos gestores atuantes à época (2018-2022); (ii) agentes de segurança pública, em razão dos subsídios esperados para investigações; (iii) opinião pública e (iv) eleitorado, em face do apelo popular das propostas defendidas pelos deputados.

A tabela abaixo resume os fatores analisados neste subitem:

FATORES DE INFLUÊNCIA SOBRE O PL 882/19 A PARTIR DO RELATÓRIO DO GT PENAL: ALTERAÇÕES LEI DE EXECUÇÃO PENAL	
ALTERAÇÃO LEGISLATIVA	FATORES DE INFLUÊNCIA IDENTIFICADOS PELO TEXTO
Alterações na Lei de Execução Penal (LEP)	(i) Poder Executivo (agenda de políticas públicas); (ii) Agentes de segurança pública; (iii) Opinião pública e eleitorado.

2.2.2.4 Modificações propostas pelo PL 882/19 à legislação penal extravagante

¹⁹⁵ *Ibidem*, p. 150.

O PL 882/89 propôs alterações para a (i) Lei de Crimes Hediondos (Lei n. 8.072/90); (ii) Lei de Improbidade Administrativa (Lei n. 8.429/92); (iii) Lei de Interceptação Telefônica (Lei n. 9.296/96); (iv) Lei de Lavagem ou ocultação de bens, direitos ou valores (Lei n. 9.613/98); (v) Lei do Desarmamento (Lei n. 10.826/03); e (vi) Lei de Drogas (Lei n. 11.343/06); (vii).

Em relação à Lei de Crimes Hediondos, o PL 882/19 propôs alterações no art. 5º e 2º da Lei n. 8.072/90, com modificações nas regras para progressão de regime, assim como com a vedação do “privilégio” das saídas temporárias. Segundo a proposta, a progressão de pena para aqueles condenados pela prática de crime hediondo, com resultado morte, somente seria autorizada após o cumprimento de 3/5 da pena, sendo subordinada “(...) à constatação de condições pessoais que façam presumir que ele não voltará a delinquir”¹⁹⁶.

A proposição também veda as saídas temporárias para todos os condenados por crimes hediondos que estejam cumprindo pena em regime fechado e semiaberto. A proposição excetua a saída para apenas alguns casos como falecimento ou doença grave de parentes próximos, audiências, e, no caso do regime semiaberto, para trabalho ou participação em curso de instrução ou profissionalizante.

O relatório explicita que “A saída temporária é objeto de grande preocupação parlamentar”, havendo diversas proposições que pretendem sua alteração. A proporção de cumprimento da pena que autoriza a progressão e as saídas temporárias são vistas como elementos que geram “descrédito no sistema penal” assim como reforçariam o “sentimento de impunidade”¹⁹⁷.

A compreensão dos parlamentares associa a legitimidade do sistema penal com o cumprimento da pena no regime mais restritivo possível por mais tempo. A partir dessa concepção, se justifica a aparente necessidade de se limitar ao máximo o direito de o apenado acessar a liberdade, alterando-se as proporções de cumprimento de pena e se proibindo as saídas temporárias.

O nosso sistema penal atual permite que criminosos condenados por crimes hediondos tenham que cumprir apenas dois quintos de suas penas para adquirir o direito de progressão de regime, gerando um imenso descrédito no sistema penal, assim como reforçando o sentimento de impunidade. Além disso, tais condenados ainda mantêm o privilégio das saídas temporárias.

Desse modo, imperioso se faz que o Estado adote medidas políticas criminais que reforcem a credibilidade do sistema, assim como estabeleçam o efetivo cumprimento da penalidade imposta aos condenados, evidenciando o caráter imperativo da pena.

¹⁹⁶ *Ibidem*, p.151.

¹⁹⁷ *Ibidem*, p.151.

Isto é, com o descimento do parâmetro de tempo mínimo para a progressão de regime, busca-se readequar o sistema penal à realidade social em que se encontra o Estado brasileiro¹⁹⁸.

Apesar de o termo utilizado pelos parlamentares ter sido a “credibilidade” do sistema – o que aponta para uma preocupação dos deputados com a opinião pública sobre o tema – o raciocínio parece estar relacionado com teorias criminológicas “legitimantes”.

Ou seja, busca-se a criação de mecanismos que confirmem aparência de credibilidade e legitimidade ao sistema penal perante a sociedade, utilizando-se da certeza e rigor da punição penal como justificativa para a própria existência do sistema criminal como instituição legítima, dentro do Estado, para exercer o poder punitivo. A partir dessa lógica, rejeita-se a adoção das teorias críticas, as quais questionam a legitimidade do sistema penal e seus paradigmas punitivos, silenciando o debate sobre a compreensão das razões por trás do fenômeno criminal de forma mais aprofundada¹⁹⁹.

Resumidamente, a premissa assumida é de que a criminalidade se combate ao conferir maior rigor à aplicação da lei e sanção penal. Ao identificar essa premissa, é possível compreender o comportamento legislativo e as propostas defendidas pelos parlamentares. A garantia do castigo aparece como premissa legitimante do sistema penal e qualquer oposição a isso é vista como privilégio passível de ser abolido, como no caso das saídas temporárias.

No relatório do GT Penal, não há nenhuma menção à função das saídas temporárias enquanto instrumento que oportuniza a conexão do apenado com sua rede de apoio ou como instrumento do sistema de progressividade da pena. Tampouco há a utilização de dados concretos que correlacionem saídas temporárias ao aumento da criminalidade ou aos percentuais de não retorno. O discurso de credibilidade do sistema penal não está associado a alguma observação dos efeitos concretos das medidas combatidas na realidade. Essa constatação ajuda a compreender movimentos legislativos que seriam aparentemente ilógicos à luz de dados concretos ou de uma análise racional estrita.

No caso da saída temporária, por exemplo, os dados do CNJ apontam que a medida é utilizada como meio para fortalecer vínculos familiares, reduzir tensões do encarceramento, aproximação do apenado da sociedade cotidiana, preparando-o para o retorno ao convívio social. Os dados apresentados revelam alto percentual de retorno espontâneo às unidades prisionais (entre 96,1% e 95,8%), assim como a ausência de repercussão das saídas temporárias

¹⁹⁸ *Ibidem*, p.151.

¹⁹⁹ Zaffaroni, Eugênio Raul. Em busca das penas perdidas: a perda de legitimidade do sistema penal. Tradução Vânia Romano Pedrosa. Amir Lopez da Conceição. 5ª Edição, Rio de Janeiro, Revan, 1991.

na segurança pública e aumento na prática de crimes, tendo em vista a inexistência de acréscimo no total de flagrantes registrados em delegacias de polícia²⁰⁰.

A partir dessa observação podemos estabelecer uma premissa relevante para a atuação legislativa: a criação da lei penal não precisa estar baseada na realidade. Para os parlamentares, a percepção sobre a realidade é mais importante do que a própria realidade.

As justificativas reforçam essa tendência a partir da utilização seletiva de dados para justificar as alterações legislativas. A utilização de dados aparenta se dar por conveniência, atuando como reforço argumentativo e não como instrumento de diagnóstico para a elaboração de uma política pública.

Diante disso, as alterações na lei de crimes hediondos parecem estar mais relacionadas com os fatores de influência (i) opinião pública e (ii) eleitorado, conforme evidenciado pela preocupação em conferir “credibilidade” ao sistema penal; e (iii) eventos sociais de grande repercussão, o que foi evidenciado pelo diagnóstico da realidade explicitado a partir do argumento do “(...) *caos de segurança pública vivenciado por nosso país* (...)”²⁰¹.

Quanto à Lei de Improbidade administrativa, houve a proposta de alteração do § 1º, do art. 17 da Lei de Improbidade Administrativa (LIA), para possibilitar a realização de transação, acordo ou conciliação com o Ministério Público. A proposta de alteração foi assim redigida:

Art. 17.

§ 1º A transação, o acordo ou a conciliação nas ações de que trata este artigo poderão ser celebradas por meio de acordo de colaboração ou de leniência, de termo de ajustamento de conduta ou de termo de cessação de conduta, com aplicação, no que couber, das regras previstas na Lei no 12.850, de 2 de agosto de 2013, e na Lei no 12.846, de 1º de agosto de 2013²⁰².

Segundo o relatório do GT Penal, a “*A possibilidade desse acordo vem sendo almejada pelo Ministério Público há algum tempo e constava, inclusive, das 10 Medidas Contra a Corrupção propostas por aquela instituição*”²⁰³. A justificativa apenas faz menção às recomendações do Ministério Público, adotando-as como fundamento para acolher a proposta.

Os principais fatores de influência que podem ser observados são os (i) grupos de influência, e (ii) agentes públicos (*State Agency Bureaucrats/Civil Servants*), haja vista a manifesta relevância do Ministério Público para a incorporação da proposta. O fator agentes públicos parece atuar em rede com a influência do (iii) Poder Judiciário porque apesar de o MP

²⁰⁰ Brasil, Conselho Nacional de Justiça; Departamento de Monitoramento e Fiscalização do Sistema Carcerário e do Sistema de Execução de Medidas Socioeducativas — DMF. Impactos da Lei 14.843 de 2024, 2024.

²⁰¹ Brasil, Câmara dos Deputados. GT Penal, *Op. Cit.* 2019, p. 151.

²⁰² *Ibidem*, p.152.

²⁰³ *Ibidem*, p.153.

ter autonomia institucional e orçamentária, trata-se de órgão vinculado ao Poder Judiciário, de modo que sua influência sobre o processo legislativo também representa uma influência do Poder Judiciário. Para os fins desta pesquisa, a identificação do grupo de interesse MP dentro do fator de influência definido como Poder Judiciário é suficiente para compreender a sua relevância sobre o processo legislativo.

No que tange à Lei de Interceptação Telefônica, houve alteração no art. 9º-A, para aumentar a possibilidade de haver interceptação telefônica por “qualquer meio tecnológico disponível”, para que o dispositivo contemple a evolução tecnológica e criação de novas ferramentas. Com isso, o GT Penal busca permitir “a utilização de meios mais modernos para a interceptação de comunicações autorizadas pelo Poder Judiciário”²⁰⁴.

Esta proposição tem justificativas mais descritivas, mas a origem e objeto da alteração aponta para a possibilidade de ter sido influenciada por agentes representantes dos Poderes (i) Executivo e (ii) Judiciário. A alteração possivelmente representa a demanda, mais especificamente, de (iii) grupos de interesse como os agentes de segurança pública, os quais utilizam ferramentas de interceptação telefônica para o desenvolvimento de investigações.

A respeito da Lei de “Lavagem de Dinheiro”, fez-se proposta de acréscimo de parágrafo ao art. 1º da Lei n. 9.613/98, para que a participação de agente policial disfarçado, em qualquer fase da lavagem, não exclua o crime. A justificativa visa dar suporte à previsão de infiltração de agentes policiais autorizada pelo art. 10 da Lei 12.850/13.

Nesse contexto, o crime não seria excluído quando houvesse indícios prévios do cometimento de condutas ilícitas, o que se justifica como suficiente para evitar que policial provoque a prática de um crime por uma pessoa inocente (*entrapement*). O relatório do GT Penal justifica a possibilidade a partir de julgados do STF dos anos 1990 e início dos anos 2000, em que o tribunal reconheceu que o “flagrante provocado” decorrente da atuação investigativa policial não tornaria o crime impossível (HC 67.908-1, HC 72.674-7, HC 73.898-2, HC 74510-5, HC 81.9702).

O relatório justifica que a posição teria sido delimitada pelo HC 69.476, o qual teria considerado ser inaplicável a Súmula n. 145 do STF²⁰⁵, quando o crime é “(...)preexistente à atuação do agente provocado”.

²⁰⁴ *Ibidem*, p. 153.

²⁰⁵ A tese fixada pela Súmula n. 145 do STF é: “Não há crime, quando a preparação do flagrante pela polícia torna impossível a sua consumação”.

O relatório do GT Penal evidencia a influência do (i) Poder Executivo, no estabelecimento da proposta, assim como do (ii) Poder Judiciário, em face da ampla utilização de precedentes do STF, para legitimar a proposta de alteração desenvolvida. A proposta também parece representar (iii) grupos de interesse como os agentes de segurança pública, os quais são responsáveis pela realização de atividades de infiltração, e conseqüentemente pelo seu resultado e repercussões criminais.

Em relação ao Estatuto do Desarmamento, o PL 882/19 propunha alterar o art. 17 (comércio ilegal de arma de fogo) e art. 18 (tráfico internacional de arma de fogo), para definir como criminosa a venda de armas de fogo, em desconformidade com a regulamentação, à policial infiltrado/disfarçado.

No art. 20 da Lei 10.826/03, acrescenta-se causa de aumento para o caso de o acusado possuir registros criminais pretéritos com condenação transitada em julgado ou condenação por órgão colegiado. Segundo o relatório do GT Penal, “(...) *a causa de aumento de pena se refere ao fato de o agente possuir registros criminais pretéritos, com condenação transitada em julgado ou proferida por órgão colegiado*”²⁰⁶. A alteração pretende se diferenciar do regime de reincidência, punindo o “registro criminal” por si só.

Propõe-se, também, inserir o art. 34-A, o qual cria o “Banco Nacional dos Perfis Balísticos”. A coleta de dados e armazenamento de perfis balísticos seria utilizada como ferramenta para a investigação de crimes praticados com o uso de armas de fogo, como o homicídio, latrocínio, roubo etc. A proposta teve a seguinte redação:

Art. 34-A. Os dados relacionados à coleta de registros balísticos serão armazenados no Banco Nacional de Perfis Balísticos.

§ 1º O Banco Nacional de Perfis Balísticos tem como objetivo cadastrar armas de fogo e armazenar características de classe e individualizadoras de projéteis e de estojos de munição deflagrados por arma de fogo.

§ 2º O Banco Nacional de Perfis Balísticos será constituído pelos registros de elementos de munição deflagrados por armas de fogo relacionados a crimes, para subsidiar ações destinadas às apurações criminais federais, estaduais e distritais.

§ 3º O Banco Nacional de Perfis Balísticos será gerido pela unidade oficial de perícia criminal.

§ 4º Os dados constantes do Banco Nacional de Perfis Balísticos terão caráter sigiloso e aquele que permitir ou promover sua utilização para fins diversos dos previstos nesta Lei ou em decisão judicial responderá civil, penal e administrativamente.

§ 5º É vedada a comercialização, total ou parcial, da base de dados do Banco Nacional de Perfis Balísticos.

§ 6º A formação, a gestão e o acesso ao Banco Nacional de Perfis Balísticos serão regulamentados em ato do Poder Executivo Federal.” (NR)²⁰⁷

²⁰⁶ *Ibidem*, p. 157.

²⁰⁷ *Ibidem*, p. 156-157.

Com isso, pretende-se criar uma estrutura de investigação que favoreça a solução de investigações envolvendo os referidos crimes, os quais, segundo o relatório, não teriam bons indicativos de resolução.

Das propostas e justificativas apresentadas, percebe-se que a tipificação do crime cometido em face de agente policial infiltrado/disfarçado e a causa de aumento para o condenado com “registros criminais pretéritos” se inserem em um contexto de endurecimento de penas e na articulação da atuação do agente infiltrado. O relatório expõe que, conforme a exposição de motivos do PL 882/19, “(...) a finalidade dessas modificações é a de tirar as armas ilegais de circulação e proceder à elevação das penas”²⁰⁸.

Observa-se duas tendências, a primeira é de que a efetividade da lei penal e legitimidade do sistema continua sendo relacionada com a severidade da punição. A segunda de que há uma preocupação em construir uma estrutura normativa que evite que a atuação de agentes policiais infiltrados enseje a impossibilidade da responsabilização penal pela configuração de “flagrantes preparados”.

Em relação ao Banco Nacional de Perfis Balísticos, o relatório justifica que a coleta dos perfis balísticos representa prova essencial para apuração de crimes praticados com armas de fogo, sendo medida recomendada pela Secretaria Nacional de Segurança Pública – SENASP.

Quanto a esse banco de dados, a Exposição de Motivos afirma que a coleta de dados e armazenamento de perfis balísticos, através de um Banco Nacional gerenciados por Unidade Oficial de Perícia Criminal é modalidade de prova técnica essencial para a apuração de crimes praticados com arma de fogo, entre eles o homicídio, cujos índices de apuração não têm sido positivos. Aduz que a Secretaria Nacional de Segurança Pública – SENASP, em nota técnica, manifestou-se afirmando que “a criação do Banco Nacional de Perfis Balísticos, com sistemas automatizados em rede integrada, possibilitará a elucidação dos crimes envolvendo armas de fogo como Homicídios, Feminicídios, Latrocínios, Roubos, crimes realizados por Organizações Criminosas, dentre outros”²⁰⁹.

Conclui-se haver influência do (i) Poder Executivo, o qual estabeleceu a proposta e, por meio da Secretaria Nacional de Segurança Pública, emitiu recomendação para que fosse estabelecido o referido Banco Nacional de Perfis Balísticos para subsidiar investigações criminais. Além disso, parece haver (ii) grupos de interesse como os agentes de segurança pública, responsáveis por atividades investigatórias que se beneficiam dos dados coletados. Esses grupos de interesse também podem se relacionar com a influência de (iii) Lideranças Legislativas, haja vista a existência de articulação conjunta de propostas relacionadas à tipificação de crimes praticados em conjunto e perante agentes infiltrados.

²⁰⁸ *Ibidem*, p. 155.

²⁰⁹ *Ibidem*, p. 157.

Ainda, é possível haver influência da (iv) opinião pública e (v) eleitorado, em razão das propostas de expansão punitiva, que visam considerar os “registros criminais pretéritos” como elemento a ser utilizado para aumentar a pena do condenado.

No tocante à lei de drogas, houve a proposta de inclusão de dispositivo que tipifica a prática do crime de “(...) *vender ou entregar drogas ou matéria-prima, insumo ou produto químico destinado à preparação de drogas (...)*” previsto na Lei 11.343/06, a agente policial infiltrado “(...) *quando presentes elementos probatórios razoáveis de conduta criminal preexistente*”²¹⁰.

O relatório do GT Penal justifica que a previsão é necessária, citando que a doutrina de Guilherme de Souza Nucci “(...) *considera crime impossível o traficante conseguir a droga para o policial*”²¹¹. Justifica-se que “*A medida objetiva, assim, acabar com a impunidade, conferindo segurança jurídica, mediante a consolidação do entendimento que reconhece a reprovabilidade dessa conduta*”²¹².

O relatório argumenta que a criminalização da venda de entorpecente à policial infiltrado decorre da necessidade de se “acabar com a impunidade” e conferir “segurança jurídica”. Nesse ponto, reproduz-se comportamento observado em outras propostas, com a utilização de termos genéricos, pertencentes à retórica expansionista penal, como argumento para a criação de novos tipos. Pretende-se combater a impunidade que seria gerada pelo flagrante preparado, contudo, não há explicação das justificativas que sustentam a referida alteração para além do discurso narrado.

A citada “segurança jurídica” aparenta ser utilizada a partir do ponto de vista dos agentes responsáveis pela investigação e persecução penal e da maximização da punição. Novamente, se reproduz a compreensão de que a efetividade do sistema penal está condicionada à certeza de responsabilização do agente. O que mantém a tendência da agenda político-criminal expansionista apresentada pelas propostas avaliadas.

A partir das justificativas apresentadas, figuram como fatores e agentes de influência, os poderes (i) Executivo e (ii) Judiciário. Além disso, a alteração possivelmente representa demanda de (iii) grupos de interesse como os agentes de segurança pública, os quais utilizam ferramentas de infiltração policial para o desenvolvimento de investigações e se beneficiam da “segurança jurídica” conferida pela garantia de que a intervenção do agente policial em atos

²¹⁰ *Ibidem*, p. 158.

²¹¹ *Ibidem*, p. 159.

²¹² *Ibidem*, p. 159.

criminosos não desconstituir os crimes praticados por terceiros, não sendo alcançada pela figura do crime impossível ou flagrante preparado.

Em relação à definição de organização criminosa e escuta ambiental, houve proposta de alteração que (a) apresentou nova definição de organização criminosa, nomeando organizações/facções criminosas conhecidas, (b) tipificação do crime de organização por meio de interposta pessoa, (c) inclusão da captação ambiental como meio de obtenção de provas, assim como a tipificação do crime de captação ambiental sem autorização judicial, quando exigido e (d) regras para cumprimento de pena e progressão de regime para membros de organizações criminosas.

A proposta de alteração da definição de organização criminosa propunha nova definição de organização criminosa, assim como a previsão de rol exemplificativo de quais seriam os grupos que se valem da força ou intimidade do vínculo associativo para exercer controle sobre a atividade econômica ou criminosa. Ou seja, faz-se referência às principais “facções criminosas” conhecidas.

“Art. 1o.....

§ 1o Considera-se organização criminosa a associação de 4 (quatro) ou mais pessoas estruturalmente ordenada e caracterizada pela divisão de tarefas, ainda que informalmente, e que:

I - tenham objetivo de obter, direta ou indiretamente, vantagem de qualquer natureza, mediante a prática de infrações penais cujas penas máximas sejam superiores a 4 (quatro) anos;

II - sejam de caráter transnacional; ou

III - se valham da violência ou da força de intimidação do vínculo associativo para adquirir, de modo direto ou indireto, o controle sobre a atividade criminal ou sobre a atividade econômica, tais como:

a) o Primeiro Comando da Capital;

b) o Comando Vermelho;

c) a Família do Norte;

d) o Terceiro Comando Puro;

e) o Amigo dos Amigos; e

f) as milícias ou outras associações como localmente denominadas”²¹³.

A proposta buscou diferenciar as características da organização criminosa, separando-as como as que “(...) se valham da violência ou da força de intimidação do vínculo associativo para adquirir, de modo direto ou indireto, o controle sobre a atividade criminal ou sobre a atividade econômica”²¹⁴. A descrição da estrutura intimidatória que constitui uma organização criminosa e rol exemplificativo de facções que representariam os critérios descritos, é justificada pela existência de previsão.

²¹³ *Ibidem*, p. 165-166.

²¹⁴ *Ibidem*, p.166.

A alteração foi justificada para “(...) *diferenciar estes grupos, que possuem estrutura, organização e poderio econômico, da simples junção de pessoas para a prática de crime (...)*”²¹⁵. Argumenta-se que essa medida poderia agilizar o bloqueio ou embargo de bens relacionados a essas organizações, e que a utilização de lista como essa já teria sido utilizada pela Itália e Estados Unidos. O Código Penal Italiano descreveria a Máfia, enquanto os Estados Unidos adotariam lista de organizações narcotraficantes vinculada à lei penal em branco, a qual seria atualizada periodicamente. O relatório do GT Penal também evidenciou trecho da exposição de motivos que pontua a preocupação com o grande poder das organizações criminosas, as quais se constituiriam como ameaça à democracia.

Houve adição de dois parágrafos ao art. 2º da Lei de Organizações Criminosas. O § 8º estabelece que o cumprimento de pena das lideranças de organizações criminosas deverá ser realizado em estabelecimentos penais de segurança máxima. O § 9º estabelece que “(...) *não poderá progredir de regime de cumprimento de pena ou obter livramento condicional ou outros benefícios prisionais se houver elementos probatórios que indiquem a manutenção do vínculo associativo*”²¹⁶.

O PL 882/19 veiculou proposta de alteração do *caput* do art. 3º, a qual delimitou as hipóteses de crimes em que os meios de provas listados nos incisos I a VIII seriam admitidos.

Art. 3º da Lei 12.850/2013 Em qualquer fase da persecução penal, serão permitidos, sem prejuízo de outros já previstos em lei, os seguintes meios de obtenção da prova: I - colaboração premiada; II - captação ambiental de sinais eletromagnéticos, ópticos ou acústicos; III - ação controlada; IV - acesso a registros de ligações telefônicas e telemáticas, a dados cadastrais constantes de bancos de dados públicos ou privados e a informações eleitorais ou comerciais; V - interceptação de comunicações telefônicas e telemáticas, nos termos da legislação específica; VI - afastamento dos sigilos financeiro, bancário e fiscal, nos termos da legislação específica; VII - infiltração, por policiais, em atividade de investigação, na forma do art. 11; VIII - cooperação entre instituições e órgãos federais, distritais, estaduais e municipais na busca de provas e informações de interesse da investigação ou da instrução criminal²¹⁷.

A proposta condicionou a utilização desses meios de investigação a infrações penais praticadas por organizações criminosas e de infrações com penas superiores a 4 anos, ou infrações penais relacionadas.

O projeto também propôs a inclusão do art. 3º-A que versaria sobre as equipes conjuntas de investigação. Em relação à inclusão do art. 21-A, pretendeu-se regulamentar o procedimento de captação ambiental de provas ao estabelecer requisitos para sua autorização, assim como o detalhamento necessário para se considerar o requerimento e fundamentação devidamente

²¹⁵ *Ibidem*, p.166.

²¹⁶ *Ibidem*, p.167.

²¹⁷ *Ibidem*.

instruídos. Quanto ao art. 21-B, o dispositivo tipifica o crime de realizar captação ambiental sem autorização judicial, quando esta era exigida.

Art. 21-A. Para investigação ou instrução criminal, poderá ser autorizada pelo juiz a requerimento da autoridade policial ou do Ministério Público a captação ambiental de sinais eletromagnéticos, ópticos ou acústicos, quando:

I - a prova não puder ser feita por outros meios disponíveis e igualmente eficazes; e

II - houver elementos probatórios razoáveis de autoria e participação em infrações criminais cujas penas máximas sejam superiores a quatro anos ou em infrações penais conexas.

§ 1º O requerimento deverá descrever circunstanciadamente o local e a forma de instalação do dispositivo de captação ambiental.

§ 2º A instalação do dispositivo de captação ambiental poderá ser realizada, quando necessária, no período noturno ou por meio de operação policial disfarçada.

§ 3º A captação ambiental não poderá exceder o prazo de quinze dias, renovável por decisão judicial por iguais períodos, se comprovada a indispensabilidade do meio de prova e quando presente atividade criminal permanente, habitual ou continuada.

§ 4º A captação ambiental feita por um dos interlocutores sem o prévio conhecimento da autoridade policial ou do Ministério Público poderá ser utilizada como prova de infração criminal quando demonstrada a integridade da gravação.

§ 5º Aplicam-se subsidiariamente à captação ambiental as regras previstas na legislação específica para a interceptação telefônica e telemática.

§ 6º A captação ambiental de sinais ópticos em locais abertos ao público não depende de prévia autorização judicial.” (NR)

“Art. 21-B. Realizar captação ambiental de sinais eletromagnéticos, ópticos ou acústicos para investigação ou instrução criminal sem autorização judicial, quando esta for exigida.

Pena - reclusão, de 2 (dois) a 4 (quatro) anos, e multa.

§ 1º Não há crime se a captação é realizada por um dos interlocutores.

§ 2º Incorre na mesma pena o funcionário público que descumprir determinação de sigilo das investigações que envolvam a captação ambiental ou revelar o conteúdo das gravações enquanto mantido o sigilo judicial”.

O relatório do GT Penal estabelece que as disposições sobre o instrumento da captação ambiental como meio de prova e crime de captação sem autorização judicial deveriam estar previstas em uma lei penal “genérica”, para evitar que a medida esteja vinculada apenas aos casos dos crimes envolvendo organizações criminosas. Em relação às alterações na descrição da organização criminosa, concluiu-se que o conceito estaria mais adequado à realidade atual, ponderando-se apenas a necessidade de ajustar os incisos (I a III) para que tenham caráter alternativo e não cumulativo.

A alteração nas regras para cumprimento da pena e progressão de regime de apenados integrantes de organizações criminosas foram avaliadas como positivas por representarem “regras mais duras” e pela dificuldade de comunicação de líderes de organizações criminosas com membros externos. Sendo o relatório do GT Penal, a vedação à progressão de regime tem como objetivo “(...) *persuadir os presos para que não se vinculem a organizações criminosas*”²¹⁸.

²¹⁸ *Ibidem*, p.170.

As justificativas apresentadas se limitaram a uma análise textual das proposições legislativas e seus objetivos. Não foram apontados dados, estudos ou outras informações que baseiem as alterações sugeridas.

Em relação a essas alterações, parece haver influência maior do (i) Poder Executivo, autor da proposta, e possivelmente de (ii) agentes de segurança pública cuja atividade é regulada pelas disposições normativas apresentadas.

Quanto as alterações na Lei n. 13.608/18, que dispõe acerca do serviço telefônico de recebimento de denúncias e recompensas por informações que possam auxiliar nas investigações policiais, propôs-se a criação da “unidade de ouvidoria ou correição”. Segundo o relatório do GT Penal, “O objetivo é inserir na legislação figura existente em diversos países, o chamado “informante do bem” (*whistleblower*) (...)”²¹⁹, o qual relata a prática de crimes, sem estar envolvido neles, recebendo proteção e recompensa caso essas informações auxiliem efetivamente nas investigações.

Em relação a essa proposta, apresenta-se justificativa genérica de que outros países já adotam esse modelo, sem que seja feita menção a quais países ou como esses serviços são estruturados. A proposta também é motivada pela existência de institutos como o da colaboração premiada, a qual recompensa pessoas envolvidas nos crimes investigados. O objetivo seria também premiar aqueles que não tenham envolvimento com os fatos ilícitos, mas tenham conhecimento dos fatos e possam contribuir com informações capazes de auxiliar nas investigações, motivação que é esclarecida pelo deputado relator na reunião do 03/07/2019 do GT Penal.

Apesar de sucintos, a partir dos motivos apresentados para a inclusão do instituto do *Whistleblower*, é possível que tenha havido influência maior do (i) Poder Executivo, autor da proposta, e possivelmente de (ii) agentes de segurança pública cuja atividade se beneficia das informações que podem possivelmente ser utilizadas para subsidiar as investigações.

Com base na análise anterior, os fatores deste subitem estão resumidos na tabela abaixo:

FATORES DE INFLUÊNCIA SOBRE O PL 882/19 A PARTIR DO RELATÓRIO DO GT PENAL: ALTERAÇÕES NO LEGISLAÇÃO PENAL EXTRAVAGANTE	
ALTERAÇÃO LEGISLATIVA	FATORES DE INFLUÊNCIA IDENTIFICADOS PELO TEXTO

²¹⁹ *Ibidem*, p.171.

Lei de Crimes Hediondos	(i) Opinião pública; (ii) Eleitorado; (iii) Eventos sociais de grande repercussão
Lei das Organizações Criminosas (e incorporação do MP)	(i) Grupos de influência; (ii) Agentes públicos (state agency bureaucrats); (iii) Poder Judiciário.
Interceptação Telefônica e Infiltração Policial	(i) Poder Executivo; (ii) Poder Judiciário; (iii) Agentes de segurança pública.
Banco Nacional de Perfis Balísticos e <i>Whistleblower</i>	(i) Poder Executivo; (ii) Agentes de segurança pública; (iii) Lideranças Legislativas; (iv) Opinião pública e eleitorado.

2.2.2.5 Síntese das alterações e fatores de influência sobre o PL 882/19

A partir da análise realizada, constatou-se a influência de diversos fatores os quais de forma transversal sobre as alterações nos dispositivos penais e processuais. No plano institucional, observou-se o protagonismo do Poder Executivo como articulador central e detentor da iniciativa política, assim como pela influência do Poder Judiciário, que se manifesta tanto por meio da observância a precedentes de tribunais superiores quanto pelo interesse institucional em reduzir a carga de trabalho e o esforço interpretativo dos magistrados.

Paralelamente, constatou-se a atuação de grupos de pressão e lobbies formados por burocratas estatais, principalmente de agentes de segurança pública e membros do Ministério Público, cujos interesses por subsídios investigativos e corporativos foram objeto de diversas modificações legislativa.

No campo social e comunicativo, a pesquisa apontou a recorrência de eventos de grande repercussão e o diagnóstico de "caos na segurança pública" como catalisadores de respostas penais rápidas, impulsionadas por fatos de repercussão divulgados pela mídia, assim como sua capacidade de influir sobre a opinião pública e sobre a percepção do eleitorado sobre segurança pública, demandando o combate à impunidade e a celeridade na resposta estatal.

Por fim, verificou-se a incidência de elementos subjetivos, ideológicos e culturais, que incluem desde a formação sociológica e religiosa do país até juízos morais contrários ao que se percebe como "mentalidade humanista" ou "influxo liberal", os quais frequentemente se sobrepõem a análises de impacto fiscal, ao diálogo com sistemas jurídicos externos e à problematização acadêmica apresentada por especialistas.

Esses achados podem ser sintetizados nos seguintes pontos essenciais de influência: (i) Poder Executivo; (ii) Poder Judiciário e Ministério Público; (iii) Agentes de Segurança

Pública e Burocratas Estatais; (iv) Eventos de Grande Repercussão Social; (v) Mídia; (vi) Eleitorado e Opinião Pública; (vii) Elementos Ideológicos, Subjetivos e Culturais; (viii) Sistemas e Ordenamentos Jurídicos Externos; (ix) Especialistas; (x) Impacto Fiscal; (xi) Lideranças Legislativas. Os fatores indetificados se encontram organizados na tabela abaixo:

FATORES DE INFLUÊNCIA SOBRE O PL 882/19 (PACOTE ANTICRIME DO EXECUTIVO)	
ALTERAÇÃO LEGISLATIVA (PL 882/19)	FATORES DE INFLUÊNCIA IDENTIFICADOS PELO TEXTO
Modificações ao Código Penal (Exclusão de ilicitude, regime inicial, multa, fixação da pena, confisco alargado)	(i) Eventos de grande repercussão social (ascensão da criminalidade); (ii) Sistemas e ordenamentos jurídicos externos; (iii) Religião; (iv) Elementos ideológicos (juízo moral sobre a formação sociológica); (v) Poder Executivo (iniciativa); (vi) Eleitorado e Opinião Pública; (vii) Mídia.
Causas impeditivas e interruptivas da prescrição	(i) Poder Judiciário; (ii) Eleitorado
Crimes de Resistência	(i) Forças de segurança pública (Grupos de interesse); (ii) Eventos de grande repercussão social.
Modificações ao Código de Processo Penal (Geral)	(i) Poder Judiciário; (ii) Lobbying; (iii) Grupos de interesse.
Impacto fiscal e agentes de segurança	(i) Impacto fiscal; (ii) Agentes de segurança pública; (iii) Membros do Poder Judiciário; (iv) Poder Executivo (autor).
Ampliação da Prisão Preventiva	(i) Agentes de segurança pública (grupos de interesse); (ii) Burocratas estatais (<i>state bureaucrats</i>); (iii) Membros do Poder Judiciário; (iv) Poder Executivo; (v) Opinião Pública e Eleitorado.
Celeridade e Certeza da Punição	(i) Poder Executivo; (ii) Poder Judiciário e Ministério Público (carga de trabalho); (iii) Opinião Pública; (iv) Especialistas (problematização acadêmica).
Crimes Dolosos contra a Vida	(i) Poder Executivo; (ii) Opinião Pública; (iii) Mídia; (iv) Eventos de grande repercussão social.
Alterações na Lei de Execução Penal	(i) Poder Executivo (agenda 2018-2022); (ii) Agentes de segurança pública; (iii) Opinião pública e eleitorado.
Lei de Crimes Hediondos	(i) Opinião pública; (ii) Eleitorado; (iii) Eventos sociais de grande repercussão ("caos na segurança").
Incorporação do Ministério Público	(i) Grupos de influência; (ii) Agentes públicos (<i>State Agency Bureaucrats</i>); (iii) Poder Judiciário.
Interceptação Telefônica / Infiltração Policial	(i) Poder Executivo; (ii) Poder Judiciário (precedentes STF); (iii) Agentes de segurança pública (grupos de interesse).

Banco Nacional de Perfis Balísticos	(i) Poder Executivo; (ii) Agentes de segurança pública; (iii) Lideranças Legislativas; (iv) Opinião pública e eleitorado.
Instituto do Whistleblower	(i) Poder Executivo; (ii) Agentes de segurança pública.

2.2.3 Análise de mérito do relatório acerca das alterações legislativas propostas pelo PL 10.372/18 (PL da Comissão de Juristas)

O PL 10.372/18 foi elaborado pela Comissão de Juristas presidida pelo Ministro do STF Alexandre de Moraes, enquanto o PL 882/19 corresponde ao chamado “Pacote Anticrime” de Moro. O PL 882/19 foi apensado ao PL 10.372/18 a partir do despacho de 13/03/2019 e, com a aprovação do texto final, o PL 882/19 foi considerado prejudicado, em razão da aprovação do texto alternativo ao PL 10.372/18 pela Sessão Deliberativa Extraordinária de 04/12/2019 da Câmara dos Deputados²²⁰. Por isso, neste trabalho, adota-se o termo “Pacote Anticrime” como sinônimo de ambas as proposições legislativas (PL 10.372/18, PL 10.373/18 e PL 882/19), prática também adotada pelos parlamentares, como foi possível aferir das discussões na 400ª Sessão Deliberativa Extraordinária de 04/12/2019.

O Projeto de Lei 10.372/18 decorre da atuação da Comissão de Juristas formada pelo ato da Presidência da Câmara dos Deputados de 10/10/2017. O objetivo da comissão seria a de elaborar uma proposta legislativa relacionada ao combate ao crime organizado e, em especial, ao tráfico de drogas e armas²²¹.

A comissão foi presidida pelo Ministro do Supremo Tribunal Federal Alexandre de Moraes, sendo composta pelos juristas: a) Cesar Mecchi Morales; b) Érica de Oliveira Hartmann; c) Gianpaolo Poggio Smanio; d) José Bonifacio Borges de Andrada; e) Mônica Barroso Costa; f) Patrícia Vanzolini; g) Renato da Costa Figueira; e h) Renato de Mello Jorge Silveira.

O produto da atividade da comissão foi o anteprojeto do PL 10.372/18, o qual foi analisado pelo GT Penal. A seguir, será realizada análise qualitativa das alterações legislativas pautadas, justificativas e fundamentos para inclusão na proposta de harmonização, com a finalidade de levantar hipóteses sobre os fatores que tiveram mais influência sobre o PL 10 372.

²²⁰ Brasil. Câmara dos Deputados. Ficha de Tramitação do PL 882/2019. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2192353>

²²¹ *Ibidem*, p. 171.

2.2.3.1 Modificações propostas pelo PL 10.372/18 ao Código Penal

O PL 10.372/18 propôs as seguintes alterações ao Código Penal: (i) tempo de cumprimento de pena; (ii) requisitos do livramento condicional; (iii) causas impeditivas da prescrição; (iv) crimes de homicídio e roubo; (v) crime de estelionato; (vi) crime de constituição de milícia privada.

Em relação ao tempo de cumprimento de pena, o PL 10.372/18 propôs o aumento do limite de tempo para o cumprimento de penas privativas de liberdade, o qual passou de 30 para 40 anos.

Justificou-se que a alteração decorre da necessidade de adequação do limite máximo ao acréscimo na expectativa de vida dos brasileiros ocorrido entre 1940 e 2016, que passou de 45,5 anos para 75,8 anos. O relatório do GT Penal entendeu que essa diferença representaria “incongruência”, a qual precisaria ser reparada por meio do referido acréscimo no limite de cumprimento de pena para haver “proporcionalidade” com a expectativa de vida da população.

O relatório argumenta ainda que a medida torna mais “(...) efetiva a execução da pena privativa de liberdade daqueles que cometem muitos delitos (...)”²²² e que “(...) a legislação vigente premia o delinquente que pratica inúmeros e graves crimes, permitindo uma impunidade parcial e servindo de estímulo à prática criminosa”²²³.

A partir disso, percebe-se que os argumentos utilizados para a proposta foram o da (a) congruência e proporcionalidade em relação à expectativa de vida da população brasileira; (b) efetividade da execução da pena; (c) combate à impunidade; e (d) desestímulo à prática criminosa (função geral preventiva da pena).

A congruência e proporcionalidade em relação à expectativa de vida foram baseadas nos dados do IBGE sobre o aumento da longevidade da população brasileira. Os argumentos “b”, “c” e “d” não foram desenvolvidos ou baseados em evidências. Houve a manutenção da tendência dos parlamentares de presumir que políticas expansionistas penais como o aumento no tempo de cumprimento de penas geram, necessariamente aumento na “efetividade” da execução penal, combate à impunidade e desestímulo à prática criminosa.

O relatório não interage com evidências apontadas pela literatura acerca da (in)eficácia do aumento das penas como medidas de desestímulo à criminalidade. Como observado por Antamba, por exemplo, “(...) se verifica a ineficácia do populismo penal na redução do índice

²²² *Ibidem*, p. 173.

²²³ *Ibidem*, p.173.

delitivo, tanto que o endurecimento das penas não necessariamente deriva em uma redução do delito (...)”²²⁴. Contudo, não há explicação do porquê o aumento no limite de cumprimento das penas geraria desestímulo à criminalidade, em contraste com o que tem sido observado como consequência concreta das medidas expansionistas.

Assim, a análise da proposta de anteprojeto elaborada pela comissão de juristas demonstra a manutenção da tendência de descolamento entre o discurso legislativo penal e as evidências oriundas de pesquisas acerca do tema. O discurso de que o aumento das penas gera necessário acréscimo na eficácia do efeito preventivo da norma é utilizado como uma “verdade intuitiva” que não precisaria se basear na realidade para ser comprovada.

Com isso, revela-se o aparente descrédito da atividade legislativa penal em relação à opinião de especialistas, a qual tem sido mais frequentemente utilizada como reforço positivo do discurso e opinião defendida *a priori*. Ou seja, a opinião dos especialistas tem mais crédito quando o achado científico vai ao encontro da opinião do legislador, sendo raros os casos em que a proposta legislativa enfrenta os achados que contrariam a posição defendida. Para fins desta pesquisa, a conclusão relevante é de que a opinião de especialistas e achados científicos sobre o tema legislado figuram como fatores que costumam ter baixa influência sobre o processo legislativo penal.

Ainda, revela-se um aparente paradoxo que faz necessária uma diferenciação importante: a opinião dos especialistas não é sinônimo de opinião baseada em achados científicos sobre o tema objeto de análise.

Isso é especialmente emblemático na análise do PL 10.372/18 o qual foi elaborado por juristas (especialistas), representantes da magistratura, ministério público, polícia judiciária, advocacia e academia. Mesmo as propostas elaboradas a partir do trabalho de especialistas, não necessariamente serão compatíveis com os achados científicos disponíveis sobre o tema. Isso reforça o já observado neste trabalho e permite concluir que os projetos elaborados por especialistas não escapam da lógica política que compõe a operação do processo legislativo na qual a racionalidade não é científica. Inobstante a isso, o parlamento pode se basear, e se baseia, em evidências científicas quando conveniente, o que indica sua subsidiariedade em relação ao interesse político no processo legislativo penal.

²²⁴ Antamba, Juan Andrés et al. La ineficacia del aumento de penas en delitos graves: Un análisis del impacto en la reducción del índice delictivo en el Ecuador. MQRInvestigar, v. 8, n. 3, p. 3707, 2024. Tradução Livre do autor.

A partir de uma análise qualitativa, podemos observar a influência do (i) Poder Judiciário, por meio da atuação de representantes na comissão de juristas, e (ii) juristas atuantes como fontes orientação para a posição legislativa (*Sources of voting advice*), os quais também compunham a comissão que elaborou o anteprojeto da proposta legislativa. Ainda, não se pode excluir a influência da (iii) opinião pública e (iv) eleitorado, em razão do apelo comumente popular das propostas de expansão punitiva promovidas pelo parlamento.

Quanto aos requisitos do livramento condicional, o PL 10.372/18 altera o art. 83 do Código Penal, passando a exigir o bom comportamento para autorizar a medida. Além disso, estabeleceu-se que o cometimento de falta grave nos últimos 12 meses configura causa impeditiva para que seja concedido o benefício. O relatório do GT Penal expõe apenas que se trata de medida necessária para manter a disciplina em estabelecimentos prisionais.

Como fatores de influência, possivelmente podemos destacar (i) Poder Judiciário e (ii) juristas como fontes de orientação legislativa, em razão da atuação da comissão de juristas na elaboração do anteprojeto do PL 10.372/18. Ademais, a temática pode ter sido influenciada pela atuação de (iii) grupos de interesse como o dos agentes de segurança pública atuantes no sistema penitenciário.

No tocante às causas impeditivas da prescrição, o PL 10.372/18 propõe a inclusão da pendência de Acordo de Não Persecução Penal como causa impeditiva de prescrição, para o prazo prescricional não corra enquanto o ANPP não for cumprido ou rescindido. A alteração foi inserida “(...) *por uma questão de técnica legislativa* (...)”²²⁵, afirmação utilizada como único argumento para acolhimento da proposta. Apesar de esta alteração não ter motivado controvérsia relevante, o comportamento do GT Penal nesta hipótese reforça que as propostas são normalmente acolhidas a partir de justificativas sucintas sem grande aprofundamento ou explicação.

Ademais, em relação aos fatores de influência, podemos limitar a principal influência ao (i) Poder Judiciário e os (ii) juristas como fontes de orientação legislativa, haja vista que o projeto foi elaborado pela comissão presidida por ministro do STF.

A respeito dos crimes de homicídio e roubo, o PL 10.372/18 institui agravamento relacionado aos crimes de homicídio e roubo qualificado quando o crime é praticado mediante o uso de arma de fogo de uso restrito ou proibido. As razões apresentadas pelo GT Penal para

²²⁵ Brasil, Câmara dos Deputados. GT Penal, *Op. Cit.* 2019 Brasil, Câmara dos Deputados. GT Penal, *Op. Cit.* 2019, p. 174.

acolhimento da alteração foram a (a) contenção do aumento do mercado ilegal de armas de fogo ao coibir criminosos de comprarem ou alugarem armamento pesado; (b) mais elevado grau de potencialidade lesiva da conduta; e (c) maior reprovabilidade da conduta.

Seguindo a tendência da alteração anterior, o GT Penal também apresentou as referidas propostas sem aprofundar ou demonstrar que as razões para o estabelecimento dessas propostas encontram respaldo concreto na realidade. Observa-se que, no que tange à razão “(a)” a premissa adotada pelo GT Penal é a da eficiência da política de expansão punitiva, segundo a qual o agravamento das penas resulta no efeito preventivo necessário para a contenção da criminalidade.

Em relação às razões “(b)” e “(c)”, o argumento se baseia na percepção dos parlamentares acerca da potencialidade lesiva e reprovabilidade. Em que pese os argumentos serem intuitivos, e os conceitos jurídicos amplos, não se observa explicação ou apresentação de dados que comprovem a maior lesividade e a percepção social sobre a reprovabilidade em relação as condutas descritas. Esse comportamento reforça a tendência de haver propostas baseadas na intuição e percepção individual de cada parlamentar sobre a sociedade brasileira e a opinião pública.

O comportamento dos parlamentares também se relaciona com a percepção da sociedade sobre a violência e os elementos que moldam a opinião pública. Pires aponta que a percepção da sociedade sobre risco é um construto social condicionado a diversos fatores como casos relatados pela mídia, boatos, experiências pessoais familiaridade com o risco e percepção de controle sobre ele²²⁶. A percepção de risco também está relacionada a “(...) *variáveis de caracterização dos participantes, tais como renda, raça/cor e nível de escolaridade*”²²⁷.

De todo o modo, a partir da Abordagem da Amplificação Social do Risco (SARF), constata-se que os casos relatados pela mídia ocupam um papel central na “amplificação social” do risco percebido pela sociedade²²⁸. Assim, a análise acerca do potencial lesivo e reprovabilidade da conduta perpassa o reconhecimento da rede de influência mídia-opinião pública-eleitorado.

Os fatores de influência envolvidos parecem estar relacionados ao (i) Poder Judiciário, e (ii) juristas atuantes como fontes orientação legislativa (*Sources of voting advice*), diante da atuação da comissão de juristas. Ainda, o argumento da potencialidade lesiva e reprovabilidade

²²⁶ Pires, S. C., *et. Al.*, *Op. Cit.*, 2021.

²²⁷ *Ibidem*, p. 107.

²²⁸ *Ibidem*.

apontam para a influência da (iii) opinião pública e (iv) eleitorado. Isso pode ser confirmado em razão do apelo comumente popular das propostas de expansão punitiva promovidas pelo parlamento e percepção da sociedade a respeito do risco de vitimização em face de crimes violentos como roubo e homicídio.

No que tange ao crime de estelionato, o PL 10.372/18 visou incluir o § 5º ao art. 171 do CP, para condicionar à representação da vítima a ação penal para o crime de estelionato. Ademais, o GT Penal ressaltou que ainda estariam sujeitos à ação penal pública incondicionada, os crimes de estelionato praticados contra a administração pública, criança ou adolescente ou pessoas com deficiência “mental”.

O relatório do GT Penal apresenta como única justificativa a necessidade de transformar a ação penal pública condicionada em regra geral para o crime de estelionato, tendo como referência situações já previstas anteriormente, como o parentesco, previsto no art. 182 do CP. Para sustentar a proposta, não houve o desenvolvimento de nenhum outro argumento, dado ou, ainda, o objetivo almejado por meio da alteração legislativa.

Além disso, cabe mencionar que a presente proposta estabelece hipótese na qual os parlamentares estabelecem a contenção do poder punitivo por meio da redução das hipóteses de incidência do tipo penal. Contudo, apesar de isso contrariar a tendência expansionista penal que tem sido demonstrada pelas propostas de alteração legislativas, mantêm-se o comportamento de ausência de apresentação de justificativa aprofundada para a alteração.

Nesse caso, a análise qualitativa realizada permite a identificação dos fatores (i) Poder Judiciário e (ii) juristas como fontes de orientação legislativa, em razão da atuação da comissão de juristas na elaboração do anteprojeto do PL 10.372/18.

Sobre o crime de constituição de milícia privada, o PL 10.372/18 propôs a tipificação dos atos preparatórios e “inequívocos” para a constituição de milícia privada, atribuindo a competência federal para investigação e processamento dessas condutas.

Em sua fundamentação, o relatório do GT Penal utiliza (a) definição de atos preparatórios de manual de direito penal, e (b) menção ao fato de que a legislação penal já possui tipos dedicados aos atos preparatórios.

Em relação a definição dos atos preparatórios, utiliza-se o compêndio de direito penal brasileiro de José L. Cussac *et al*, o qual define que “(...) *por atos preparatórios deve-se entender toda atividade externa (vontade manifestada), que está orientada a facilitar a*

realização posterior de um delito (...)”²²⁹. Também é extraída do manual de José Cussac, as menções à existência de outros tipos penais que se dedicam à punição de atos preparatórios como os petrechos para falsificação de moeda (art. 291 do CP) e dispositivos da lei antiterrorismo (Lei n. 13.260/16).

É possível atribuir como fatores de influência (i) o Poder Judiciário e (ii) os juristas, como fontes de orientação legislativa. Em relação aos juristas, podemos afirmar que essa influência existe tanto pela (ii.i) atuação da comissão de juristas na elaboração do anteprojeto do PL 10.372/18, quanto pela (ii.ii) menção a obras jurídicas utilizadas como fundamento para a proposta legislativa.

Os fatores deste subitem estão sintetizados na tabela abaixo:

FATORES DE INFLUÊNCIA SOBRE O PL 10.372/18 A PARTIR DO RELATÓRIO DO GT PENAL: ALTERAÇÕES NO CÓDIGO PENAL	
ALTERAÇÃO LEGISLATIVA	FATORES DE INFLUÊNCIA IDENTIFICADOS PELO TEXTO
Expansão punitiva e crimes violentos	(i) Poder Judiciário (liderança da comissão); (ii) Juristas (sources of voting advice); (iii) Opinião pública e eleitorado (percepção de vitimização).
Alterações relativas ao Sistema Penitenciário	(i) Poder Judiciário; (ii) Juristas; (iii) Agentes de segurança pública atuantes no sistema.

2.2.3.2 Modificações propostas pelo PL 10.372/18 ao Código de Processo Penal

O PL 10.372/18 veiculou as seguintes propostas de alteração do Código de Processo Penal: (i) Acordo de Não Persecução Penal (ANPP); (ii) Exame de corpo de delito, cadeia de custódia, e perícias em geral; (iii) Prisão preventiva nos crimes praticados no âmbito de organização criminosa; e (iv) ANPP no âmbito do procedimento dos tribunais superiores e Supremo Tribunal Federal.

No que tange ao Acordo de Não Persecução Penal (ANPP), o PL 10.372/18 propôs a criação do ANPP, em termos semelhantes à proposta apresentada pelo Poder Executivo (PL 882/18).

²²⁹ Brasil, Câmara dos Deputados. GT Penal, *Op. Cit.* 2019, p. 176.

O relatório do GT Penal apresenta os argumentos de que (a) seria utilizada a mesma estrutura já utilizada para a realização das audiências de custódia; (b) a medida viabilizaria o cumprimento imediato de medidas restritivas de liberdade ou prestação de serviços a comunidade; (c) medida seria destinada a crimes que não representam alto grau de potencialidade lesiva; (d) oferecimento de alternativas ao encarceramento, mantendo-se a previsão de sanção e assegurando a reparação do dano causado; (e) descongestionamento do Poder Judiciário; (f) aumento da celeridade da tramitação dos processos criminais; (g) redução de custos; e (h) redução da carga de trabalho de promotores e juizes; (i) redução do encarceramento, “(...) *contribuindo para resolver o colapso do sistema penitenciário brasileiro*”²³⁰.

Em relação ao ANPP, percebe-se que o GT Penal rompeu parcialmente com a tendência de apresentação de justificativas mais simples, recorrendo sobre um número maior de efeitos esperados pela instituição do ANPP, que justificam a inclusão do dispositivo desenvolvido na proposta de harmonização dos projetos de lei. Todavia, em que pese a multiplicidade de motivos elencados e a intuitividade lógica dos efeitos esperados, as justificativas ainda são simplórias, não havendo menção a dados ou evidências científicas que baseiem os objetivos esperados.

Em relação aos fatores de influência sobre essa proposta, podemos observar a possível influência do (i) Poder Judiciário, e (ii) juristas atuantes na condição de fontes orientação legislativa (*Sources of voting advice*), diante da atuação da comissão de juristas. Ainda, o argumento da celeridade da aplicação da sanção penal pode apontar para a potencial influência da (iii) opinião pública e (iv) eleitorado.

Quanto ao exame de corpo de delito, cadeia de custódia, e perícias em geral, o PL 10.372/18 propôs a regulamentação da cadeia de custódia para que fosse certificada a origem e destino dos vestígios colhidos para aumentar a confiabilidade, idoneidade e a transparência na produção da prova pericial no contexto do processo penal. O Projeto de Lei também propôs a criação de centrais de custódia, responsáveis por armazenar os vestígios e os disponibilizar às partes interessadas no procedimento enquanto durar o processo penal.

O relatório do GT Penal argumenta que essas alterações irão conferir (a) maior eficiência à perícia criminal; (b) maior eficiência ao combate à criminalidade; (c) idoneidade, com a rastreabilidade dos vestígios; (d) confiabilidade da produção da prova pericial; (e) transparência da produção da prova pericial; (f) disponibilidade dos vestígios às partes; e que

²³⁰ *Ibidem*, p. 177.

(g) fragiliza-se a atividade pericial em razão da ausência de regulamentação legal acerca dos procedimentos de custódia.

Há possível influência do (i) Poder Judiciário, e (ii) juristas atuantes na condição de fontes orientação legislativa em face da atuação da comissão de juristas. Também é possível que (iii) burocratas/servidores públicos dos órgãos investigatórios e (iv) grupos de interesse relacionados a agentes policiais envolvidos em atividades investigatórias, assim como peritos criminais tenham tido participação. Contudo, importa ressaltar que os procedimentos de preservação da cadeia de custódia estabelecidos pela alteração legislativa impõem restrições à atividade investigativa, o que diminui a probabilidade de ter havido reivindicações desse grupo de interesse em prol da imposição de limitações a sua própria atividade.

No tocante à prisão preventiva em processos relacionados a crimes praticados no âmbito de organização criminosa, o PL 10.372/18 pretende definir que a prática de crimes no âmbito de organização criminosa constituirá hipótese autorizativa da prisão preventiva, fazendo inclusão no art. 312 do CPP.

O relatório do GT Penal argumentou que “*É fácil constatar a deletéria habitualidade delitiva de integrantes de organizações criminosas, muitas vezes em delitos cuja pena privativa é inferior a quatro anos*”²³¹. Ou seja, a justificativa para a criação de hipótese autorizativa da prisão preventiva foi (a) habitualidade delitiva; e (b) suposição de que haveria habitualidade em delitos de penas inferiores a quatro anos.

Não são apresentados dados ou aprofundados argumentos que demonstrem como a prisão preventiva poderá contribuir para resolver o problema da habitualidade delitiva. Nesse ponto, constata-se indícios de que os parlamentares tenham operado a partir da lógica da neutralização da delinquência organizada a partir da prisão preventiva, situação que se enquadra nas teorias da função preventiva especial negativa da pena e, até retribuição, quando se considera as consequências pessoais da prisão processual. Contudo, o relatório não apresenta detalhamento maior.

Os fatores de influência envolvidos nessa proposta podem ser listados como (i) Poder Judiciário, e (ii) juristas atuantes na condição de fontes orientação legislativa (*Sources of voting advice*), diante da atuação da comissão de juristas. Ainda, o embasamento, mesmo que indireto, na teoria da função preventiva especial negativa da pena indica a potencial influência da (iii) opinião pública e (iv) eleitorado, haja vista que a ampliação de hipóteses de prisão preventiva

²³¹ *Ibidem*, p. 184.

segue a lógica de expansão do direito penal e da compreensão da prisão processual como instrumento que também confere percepção de celeridade na aplicação da “sanção” penal.

Em relação ao Acordo de Não Persecução Penal no âmbito do procedimento dos tribunais superiores e Supremo Tribunal Federal, com a alteração, o PL 10.372/18, inclui na Lei n. 8.038/90 a possibilidade de haver oferta de ANPP nos procedimentos que correm perante os tribunais superiores e o Supremo Tribunal Federal. A fundamentação foi realizada fazendo remissão aos argumentos já apresentados no contexto da ANPP de modo que os fatores de influência que podem ser atribuídos também são os mesmos, com o complemento de que representantes dos tribunais superiores podem ter atuado como grupos de interesse que influenciaram na referida proposta.

Os fatores deste subitem estão resumidos na tabela a seguir:

FATORES DE INFLUÊNCIA SOBRE O PL 10.372/18 A PARTIR DO RELATÓRIO DO GT PENAL: ALTERAÇÕES NO CÓDIGO DE PROCESSO PENAL	
ALTERAÇÃO LEGISLATIVA	FATORES DE INFLUÊNCIA IDENTIFICADOS PELO TEXTO
Celeridade e funções da sanção penal	(i) Poder Judiciário; (ii) Juristas; (iii) Opinião pública e eleitorado.
Cadeia de Custódia e preservação de provas	(i) Poder Judiciário; (ii) Juristas; (iii) Burocratas e servidores de órgãos investigatórios; (iv) Agentes policiais e peritos criminais.
Expansão da Prisão Preventiva	(i) Poder Judiciário; (ii) Juristas; (iii) Opinião pública e eleitorado.

2.2.3.3 Modificações propostas pelo PL 10.372/18 à legislação penal extravagante

Em relação à Lei de Organizações Criminosas, houve a previsão de alterações relacionadas à (1) infiltração de agentes policiais na internet; (2) Colaboração do cidadão como meio de prova (“whistleblower”); (3) Confisco alargado; e (4) Crimes ocorridos na investigação e obtenção de prova.

A previsão da infiltração de agentes policiais pela internet visa possibilitar a captação de “(...) *provas de ações delituosas praticadas por organização criminosas*”²³², assim como obrigar que as empresas provedoras de serviços de internet e aplicativos de comunicação tenham sede, ou representação, no Brasil, para viabilizar a “efetividade” das referidas medidas.

O relatório do GT Penal argumenta que a medida se justifica por sua (a) “extrema relevância no combate à criminalidade organizada” em razão da necessidade de (b) captar

²³² *Ibidem*, p. 186.

provas de ações delituosas praticadas no âmbito de organização criminosa. Ainda, utiliza-se (c) fundamento doutrinário a respeito da definição de infiltração de agentes disposta no manual escrito por Guilherme de Souza Nucci.

Em relação ao *Whistleblower*, “O Projeto de Lei estabelece que será considerado Cidadão Colaborador aquele que denunciar às autoridades competentes, de boa-fé e com motivos razoáveis quaisquer feitos relacionados com a criminalidade organizada, recebendo como contrapartida de sua colaboração proteção estatal e recompensas”²³³. A medida oferece proteção legal e recompensa ao cidadão que oferecer informações acerca de atividades criminosas as quais contribuam efetivamente para as investigações, sem que participe da atividade criminosa.

O relatório do GT Penal fundamenta que a medida contribui para “*efetividade na apuração de delitos praticados*”²³⁴ e ressalva, apenas, que se entende que a medida deverá ser incluída na Lei 13.608/18, que trata do serviço telefônico de recebimento de denúncias e sobre recompensas para informações que auxiliem em investigações policiais. Não são apontados dados ou desenvolvidos argumentos mais aprofundados que demonstrem o real efeito esperado pela medida proposta, a qual é entendida como efetiva em razão da sua intuitividade lógica.

O PL 10.372/18 também dispõe sobre o “confisco alargado”, hipótese que prevê a presunção de ilicitude dos bens e ativos do agente, cujo valor não é compatível com o que poderia ser obtido a partir dos rendimentos lícitos, em casos envolvendo organizações criminosas. Sendo assim, a proposição pretende alterar a sistemática segundo a qual somente é possível o confisco dos bens provenientes diretamente da atividade criminosa. Com isso, no contexto de organizações criminosas, pretende-se classificar que os bens cuja origem lícita não pode ser comprovada, são considerados ilícitos.

O GT Penal argumenta que a medida (a) promove a descapitalização da organização criminosa; (b) é fundamental para a repressão das condutas delituosas praticadas por organizações criminosas; assim como (c) ausência de prejuízo ao acusado, o acusado qual poderá demonstrar a licitude do bem, exercendo o contraditório.

Quanto aos crimes ocorridos na investigação e obtenção de prova, em que pese o nome atribuído à proposta analisada pelo GT Penal, o PL 10.372/18 apresentou a previsão da regulamentação dos prazos máximos para a realização da instrução criminal, sendo de 240 dias,

²³³ *Ibidem*, p. 188.

²³⁴ *Ibidem*, p. 189.

prorrogáveis por igual período, quando o réu estiver preso. Ademais, estabeleceu-se que o Inquérito Policial deverá ser concluído em 30 dias quando o investigado estiver preso e, em 90 dias quando estiver solto.

O GT Penal descreveu que as regras apresentadas seriam (a) pertinentes e que (b) gerariam aprimoramento da legislação. O relatório não dispõe no referido tópico sobre “os crimes ocorridos na investigação e obtenção de prova”, aparentemente trata-se de erro material o qual foi mantido na versão publicizada do referido documento.

Destaca-se que não houve a apresentação de dados ou o aprofundamento de razões que justifiquem cada uma das medidas apresentadas em nenhuma das alterações propostas no contexto da Lei de Organizações criminosas. Em que pese a engenhosidade de medidas como o confisco alargado e a infiltração de agentes policiais por meio da internet, não há a demonstração de elementos concretos que justifiquem a adoção de cada uma dessas propostas.

Portanto, em relação às alterações da Lei de Organizações Criminosas, é possível identificar os fatores de influência (i) Poder Executivo; (ii) Juristas como fonte de orientação legislativa; (iii) agentes de segurança pública, com principais interessados na autorização para novos meios de investigação assim como possível grupo de influência sobre os prazos limite impostos sobre a atividade investigativa; (iv) opinião pública e (v) eleitorado, considerando-se o apelo popular das medidas expansionistas penais e de combate ao crime organizado.

Em relação às alterações propostas na Lei 12.694/2012, a qual institui a possibilidade de haver julgamento colegiado em casos de crimes praticados por organizações criminosas, tem-se que a proposta pretende viabilizar a Criação de varas colegiadas nos Tribunais de Justiça e Tribunais Regionais.

A medida objetiva dar maior efetividade à possibilidade de realizar julgamentos colegiados e, com isso, dividir a responsabilidade das decisões, com o objetivo de preservar os magistrados de qualquer tipo de pressão ou ameaça.

Nesse contexto, o GT Penal argumentou que haveria maior (a) eficiência no julgamento; (b) imparcialidade e autonomia das decisões (ausência de pressão externa); e (c) proteção aos magistrados envolvidos no julgamento de crimes praticados no âmbito de organizações criminosas.

Em relação às alterações da Lei 12.694/2012, tampouco há dados concretos ou desenvolvimento mais aprofundado das premissas apresentadas. Inobstante a intuitividade e plausibilidade desse argumento, a medida parte do pressuposto de que o anonimato irá proteger

os magistrados, sem demonstrar porque isso ocorre. Além disso, também não há demonstração da existência de elementos concretos que justifiquem esse receio.

É possível identificar que atuaram como fatores de influência o (i) Poder Executivo; (ii) Juristas como fonte de orientação legislativa; e (iii) grupo de interesse: magistrados. Destaca-se que também seria possível observar a influência do Poder Judiciário, porém, optou-se por classificar a influência do grupo de interesse dos magistrados, haja vista o desejo de obtenção de proteção individual contra possíveis retaliações, como um interesse subjetivo e não apenas institucional.

Em relação às alterações propostas na Lei de Crimes Hediondos, o PL 10.372/18 propõe a inclusão no rol de crimes hediondos os crimes de: (a) roubo qualificado; (b) extorsão qualificada; (c) posse ou porte ilegal de arma de fogo de uso proibido; (d) comércio ilegal de armas de fogo e tráfico internacional de armas, acessórios ou munição; (e) organização criminosa voltada para esses crimes.

Além desses tipos, o Projeto de Lei pretende inserir no citado rol, outras condutas de alto potencial lesivo e periculosidade social como: a) roubo qualificado, quando o agente mantém a vítima em seu poder, restringindo sua liberdade, ou quando a violência resulta lesão corporal grave (neste caso, com aumento de pena), ou ainda quando a violência ou grave ameaça é exercida com emprego de arma de fogo de uso restrito ou proibido; b) extorsão cometida mediante restrição da liberdade da vítima, lesão corporal grave ou morte; c) posse ou porte ilegal de arma de fogo de uso proibido; d) comércio ilegal de armas de fogo e tráfico internacional de arma de fogo, acessório ou munição; e) organização criminosa voltada para a prática desses crimes.²³⁵

O objetivo relatado pelo GT Penal é o de recrudescer o tratamento aos crimes de homicídio e roubo qualificados, incluindo-os no rol de crimes hediondos quando sua prática envolve o uso de armas de uso restrito ou proibido. Além disso, a proposta visa aumentar o critério para obtenção da progressão de regime, em relação aos condenados por crimes hediondos. A partir da alteração, o critério de progressão passaria de 2/5 para 1/2 no caso dos condenados primários em crimes hediondos, enquanto, para os reincidentes, a progressão de regime somente seria alcançada a partir do cumprimento de 2/3 da pena.

Os argumentos apresentados se resumem ao (a) recrudesimento do tratamento penal e (b) função geral preventiva para “(...) coibir mais severamente os criminosos que adquirem ou ‘alugam’ armamento pesado para a prática de tais infrações (...)”²³⁶.

²³⁵ *Ibidem*, p. 196.

²³⁶ *Ibidem*, p. 196.

A proposta de recrudescimento das medidas é coerente com o comportamento legislativo que tem sido observado, o qual enxerga o tempo no regime de cumprimento mais severo possível como medida que confere efetividade ao sistema penal, assim como lhe garante sua credibilidade.

A modificação nos percentuais de cumprimento de pena para progressão de regime e a escolha pela inclusão dos dispositivos citados no rol de crimes hediondos aparentemente revela uma possível tática legislativa para gerar aumento no cumprimento de pena em regime fechado, sem que isso importe no debate sobre o aumento das penas vinculadas aos tipos penais. Essa prática possivelmente pode estar relacionada ao objetivo de simplificar a tramitação legislativa das modificações promovidas nas normas de direito e processo penal, demonstrando a congruência desse comportamento legislativo.

Assim, em relação a Lei de Crimes Hediondos, é possível identificar os fatores de influência (i) Poder Executivo; (ii) Juristas como fonte de orientação legislativa; (iii) opinião pública e (iv) eleitorado, considerando-se o apelo popular das medidas expansionistas penais de recrudescimento das penas e aumento dos critérios para progressão do regime.

Em relação às alterações propostas no Estatuto do Desarmamento, o PL 10.372/18 propõe o agravamento das penas relacionadas aos arts. 16, 17 e 18 da Lei 10.826/03, os quais dispõem sobre o registro, posse e comercialização de armas de fogo.

As alterações legislativas buscam realizar a distinção entre armas de uso restrito e proibido com o objetivo de coibir os crimes praticados no âmbito de organizações criminosas e, principalmente aquelas relacionadas com a prática do tráfico de drogas. Portanto, o relatório do GT Penal se baseia nos argumentos da (a) repressão “adequada” aos delitos de “extrema gravidade”, classificados como aqueles praticados no âmbito de organizações criminosas majoritariamente envolvidas com o tráfico de drogas; (b) aprimoramento da legislação.

O objetivo exposto pelo GT Penal se relaciona com a intenção de dar um tratamento diferenciado aos armamentos “pesados”, os quais são entendidos como tipicamente utilizados por organizações criminosas, como facções ligadas ao tráfico de drogas.

Assim, em relação ao Estatuto do Desarmamento, é possível identificar os fatores de influência (i) Poder Executivo; (ii) Juristas como fonte de orientação legislativa; (iii) opinião pública e (iv) eleitorado, considerando-se que a medida visa alcançar armamentos “pesados”, como meio de conter a atuação das organizações criminosas.

Em relação ao Fundo Nacional de Segurança Pública, o PL 10.372/18 pretende realizar a readequação e redistribuição de recursos, viabilizando a utilização de fontes como convênios, contratos e acordos, confiscos ou alienações, assim como multas oriundas de sentenças penais condenatórias.

Em sua análise, o relatório do GT Penal pontua que, à época, o Fundo Nacional de Segurança Pública havia sido recentemente reestruturado pela Lei 13.756/18, razão pela qual “(...) *não houve tempo hábil para se analisar se a estrutura dos recursos que constituem o Fundo Nacional de Segurança Pública é suficiente para prover os Estados e municípios de recursos para investimento nos órgãos de Segurança Pública*”²³⁷.

Quanto a essas alterações, os argumentos do GT Penal não são claros, limitando-se a comentar que ocorreu reestruturação da legislação em questão havia pouco tempo e que a proposta seria incorporada com alguns ajustes, sem maiores explicações.

Em relação ao Fundo Nacional de Segurança Pública, podemos inferir como fatores de influência o (i) Poder Executivo; (ii) Juristas como fonte de orientação legislativa; (iii) os agentes públicos (*state bureaucrats*) atuantes na segurança pública, haja vista a destinação orçamentária em debate.

Os fatores de influência apresentados neste subitem estão sintetizados na tabela seguinte:

FATORES DE INFLUÊNCIA SOBRE O PL 10.372/18 A PARTIR DO RELATÓRIO DO GT PENAL: ALTERAÇÕES À LEGISLAÇÃO PENAL EXTRAVAGANTE	
ALTERAÇÃO LEGISLATIVA	FATORES DE INFLUÊNCIA IDENTIFICADOS PELO TEXTO
Lei de Organizações Criminosas	(i) Poder Executivo; (ii) Juristas como fonte de orientação legislativa; (iii) Agentes de segurança pública; (iv) Opinião pública e eleitorado.
Proteção Individual de Magistrados	(i) Poder Executivo; (ii) Juristas; (iii) Grupo de interesse: Magistrados.
Lei de Crimes Hediondos e Estatuto do Desarmamento	(i) Poder Executivo; (ii) Juristas; (iii) Opinião pública; (iv) Eleitorado.
Fundo Nacional de Segurança Pública	(i) Poder Executivo; (ii) Juristas; (iii) Agentes públicos (<i>state bureaucrats</i>).

²³⁷ *Ibidem*, p. 199.

2.2.3.4 Modificações propostas pelo PL 10.372/18 à Lei de Execução Penal

O Projeto de Lei n. 10.372/18, cujo anteprojeto foi elaborado pela comissão de juristas, em relação à Lei de Execução Penal, buscou a instituição de tratamento mais rigoroso ao regime disciplinar diferenciado, o qual será aplicado sobre pessoas presas de alto risco e com “fundadas suspeitas” de envolvimento em organizações criminosas como membros ou lideranças.

As alterações propostas estabelecem uma série de restrições, como o recolhimento em celas individuais, restrições às visitas, tempo de saída das celas, entrevistas monitoradas, fiscalização do conteúdo das correspondências e participação em audiências judiciais exclusivamente por videoconferência.

a) duração inicial de até dois anos, sem prejuízo de repetição da sanção por nova falta grave de mesma espécie; b) recolhimento em cela individual; c) visitas, em número de uma por mês, a ser realizada em intervalos regulares de tempo e em instalações equipadas para impedir o contato físico e a passagem de objetos, por uma pessoa da família ou, no caso de terceiro, autorizado judicialmente, com duração de duas horas; d) o preso terá direito à saída da cela por duas horas diárias para banho de sol, em grupos de até quatro presos, desde que não haja contato com presos do mesmo grupo criminoso; e) todas as entrevistas monitoradas, em instalações equipadas para impedir o contato físico e a passagem de objetos, salvo expressa autorização judicial em contrário; f) fiscalização do conteúdo da correspondência; g) participação em audiências judiciais exclusivamente por videoconferência, garantindo-se, quando necessário, a presença do defensor²³⁸.

Ainda, as alterações estabelecem que no caso do tratamento diferenciado conferido às lideranças de organizações criminosas, o preso deverá ser recolhido obrigatoriamente em estabelecimento prisional federal.

O relatório do GT Penal fundamenta as alterações com base nos argumentos da (a) efetividade no enfrentamento da criminalidade organizada; (b) mitigação de riscos à ordem e segurança do estabelecimento prisional; (c) mitigação de riscos à ordem e segurança da sociedade.

Seguindo a tendência das demais alterações legislativas, não foram apresentados dados ou argumentos mais aprofundados para expor a necessidade e efetividade da medida proposta para alcançar a finalidade exposta como desejada. Inobstante análise de eventual coerência lógica das medidas, o relatório se utiliza de conceitos jurídicos amplos e genéricos como defesa da ordem e segurança, sem explicar o que se entende desses conceitos e porque a alteração irá gerar impacto significativo nessas matérias.

²³⁸ *Ibidem*, p. 197.

A medida parece estar teoricamente embasada na função preventiva especial negativa, haja vista a motivação exposta relacionada à neutralização do agente que oferece risco social por estar enquadrado como macrocriminoso envolvido ou líder de organização criminosa.

Portanto, em relação à Lei de Execução Penal, é possível identificar os fatores de influência (i) Poder Executivo; (ii) Juristas como fonte de orientação legislativa; (iii) opinião pública e (iv) eleitorado, considerando-se que a medida de neutralização possui apelo popular tanto pelos ideais de recrudescimento do tratamento penal, assim como pela função preventiva especial negativa conferida pelo tratamento diferenciado atribuídos aos apenados.

A tabela a seguir resume os fatores de influência identificados e mencionados neste subitem:

FATORES DE INFLUÊNCIA SOBRE O PL 10.372/18 A PARTIR DO RELATÓRIO DO GT PENAL: ALTERAÇÕES À LEI DE EXECUÇÃO PENAL	
ALTERAÇÃO LEGISLATIVA	FATORES DE INFLUÊNCIA IDENTIFICADOS PELO TEXTO
Medidas de neutralização e tratamento diferenciado	(i) Poder Executivo; (ii) Juristas como fonte de orientação legislativa; (iii) Opinião pública; (iv) Eleitorado.

2.2.3.5 Síntese das alterações e fatores de influência sobre o PL 10.373/18

A análise das alterações presentes nos diversos diplomas legais identificou uma série de fatores que influenciaram o processo legislativo. Destaca-se a participação do Poder Judiciário, evidenciada tanto pela presença de representantes em comissões de juristas presididas por ministros do STF quanto pelo empenho de magistrados na busca de proteção individual contra possíveis retaliações. Juristas e fontes de orientação técnica também exerceram papel relevante como *sources of voting advice*, elaborando anteprojetos, notas técnicas e promovendo a citação de obras jurídicas que fundamentaram as decisões legislativas.

Constatou-se a possibilidade de haver influência da opinião pública e do eleitorado, evidenciada pelo apelo à expansão punitiva com base na percepção sobre a violência urbana e de risco de vitimização. Para realizar a identificação desse fator de influência, associou-se a opinião com a utilização de argumentos de maior apelo popular, como a ideia de neutralização do agente criminoso (sinalizada pela preocupação em garantir a rapidez e certeza do aprisionamento), celeridade processual e ênfase na função preventiva negativa da pena.

Observou-se, ainda, a possível atuação do Poder Executivo e a influência de sua agenda político-criminal, seja pela proposição das matérias debatidas no PL 882/19, seja pela articulação dirigida à inclusão de propostas específicas em seu conteúdo.

Ainda, verificou-se a possível influência de Grupos de Interesse, além de Agentes da Segurança Pública e Burocratas Estatais relacionados à atividade investigatório, haja vista a identidade de suas atividades com a matéria legislada.

A partir da análise realizada do PL 10.372/18, podemos sintetizar os fatores de influência como (i) Poder Executivo; (ii) Poder Judiciário; (iii) Juristas e Fontes de Orientação Técnica (*Sources of Voting Advice*); (iv) Agentes de Segurança Pública e Burocratas Estatais (*State Bureaucrats*); (v) Opinião Pública e Eleitorado; (vi) Mídia; (vii) Eventos de Grande Repercussão Social; (viii) Elementos Ideológicos, Subjetivos e Culturais; (ix) Sistemas e Ordenamentos Jurídicos Externos; (x) Especialistas; (xi) Impacto Fiscal; (xii) Lideranças Legislativas; (xiii) Grupos de Interesse e de Pressão. A relação entre os temas legislados e as hipóteses sobre os fatores de influência estão sintetizadas na tabela abaixo:

FATORES DE INFLUÊNCIA SOBRE O PL 10.372/18 (COMISSÃO DE JURISTAS)	
ALTERAÇÃO LEGISLATIVA (PL 10.372/18)	FATORES DE INFLUÊNCIA IDENTIFICADOS PELO TEXTO
Modificações ao Código Penal (Expansão punitiva e crimes violentos)	(i) Poder Judiciário (Comissão de Juristas); (ii) Juristas (<i>Sources of voting advice</i>); (iii) Opinião pública e eleitorado.
Sistema Penitenciário	(i) Poder Judiciário; (ii) Juristas; (iii) Agentes de segurança pública atuantes no sistema penitenciário.
Modificações ao Código de Processo Penal (Celeridade e Sanção)	(i) Poder Judiciário; (ii) Juristas; (iii) Opinião pública e eleitorado.
Preservação da Cadeia de Custódia	(i) Poder Judiciário; (ii) Juristas; (iii) Burocratas/Servidores de órgãos investigatórios; (iv) Agentes policiais e peritos criminais.
Expansão da Prisão Preventiva	(i) Poder Judiciário; (ii) Juristas; (iii) Opinião pública e eleitorado (lógica de expansão do direito penal).
Lei de Organizações Criminosas	(i) Poder Executivo; (ii) Juristas; (iii) Agentes de segurança pública; (iv) Opinião pública e eleitorado.
Proteção Individual de Magistrados	(i) Poder Executivo; (ii) Juristas; (iii) Grupo de interesse: Magistrados (interesse subjetivo/proteção).
Lei de Crimes Hediondos e Estatuto do Desarmamento	(i) Poder Executivo; (ii) Juristas; (iii) Opinião pública e eleitorado (combate ao crime organizado).
Fundo Nacional de Segurança Pública	(i) Poder Executivo; (ii) Juristas; (iii) Agentes públicos (<i>state bureaucrats</i>).
Modificações à Lei de Execução Penal	(i) Poder Executivo; (ii) Juristas; (iii) Opinião pública e eleitorado (ideais de neutralização).

2.2.4 Análise de mérito do relatório acerca das alterações propostas pelo PL 10.373/18

O Projeto de Lei 10.373/18 foi elaborado pela Comissão de Juristas formada pelo ato da Presidência da Câmara dos Deputados de 10/10/2017 e presidida pelo Ministro do Supremo Tribunal Federal Alexandre de Moraes. A proposição dispõe sobre alterações relativas à Ação Civil Pública de Perdimento de Bens recebidos por terceiros por meio de herança, legado ou doação, quando procedentes ou envolvidos em atividade ilícita.

O GT Penal ponderou que a proposta seria “meritória” mas que, por se tratar de tema exclusivamente cível, “(...) *mostra-se mais adequada sua tramitação apartada, facilitando a reflexão e tramitação da proposta*”²³⁹.

Ao final do relatório, constou o requerimento de desapensamento do PL 10.373/18 para que seja votado em apartado, tendo em vista que as matérias a serem analisadas já iriam demandar um “(...) *longo e árduo processo de análise e debates, não havendo espaço para apreciar qualquer outro tema distinto*”²⁴⁰. Os argumentos apresentados para o referido PL tratavam da necessidade de tramitação em separado.

Apesar das proposições cíveis fugirem do escopo desta pesquisa, é possível dizer que, além da influência do (i) Poder Executivo; e (ii) Juristas como fonte de orientação legislativa, os quais atuaram na elaboração do anteprojeto, podemos observar a influência do (iii) *timing*, em razão da preocupação em haver uma tramitação facilitada do PL, não o envolvendo no já complexo e extenso rol de alterações propostas em normas de direito e processo penal.

2.3 ANÁLISE DOS TRABALHOS DO GT PENAL NO CONTEXTO DA TRAMITAÇÃO DO PACOTE ANTICRIME

Neste subcapítulo, iremos nos dedicar a análise do histórico de atividades do “Grupo de Trabalho destinado a analisar e debater as mudanças promovidas na legislação penal e processual penal pelos Projetos de Lei no 10.372, de 2018, no 10.373, de 2018, e no 882, de 2019. (GTPENAL)”. O GT Penal foi instaurado para facilitar os debates sobre as alterações propostas na legislação penal e processual penal pelo PL 10.372/18, PL 10.373/18 e PL 882/19. Trata-se de um órgão “informal”, sem previsão regimental, o qual objetivava analisar os

²³⁹ *Ibidem*, p. 199.

²⁴⁰ *Ibidem*, p. 236.

projetos, compatibilizar e harmonizar as propostas de alteração legislativa, para posterior apreciação da proposta por comissão especial ou diretamente pelo plenário.

Em razão disso, a maior parte das discussões a respeito do Pacote Anticrime ocorreram durante a atuação do GT Penal. Essa “dedicação” possibilitou que o tempo tramitação nos demais órgãos colegiados do legislativo fossem menores e os debates nessas esferas reduzidos. Por isso, o objeto analisado com maior minúcia por este trabalho foi a documentação oriunda das atividades exercidas pelas reuniões deliberativas do GT Penal.

Foram analisados os seguintes documentos: (i) Ficha de tramitação da proposição “RRL 1/2019 GT Penal”, a qual dispunha sobre o Relatório do GT Penal e discussões do Projeto de Harmonização do PL 882/2019 e PL 10.372/2018; (ii) Análise do Relatório do GT Penal, de relatoria do Deputado Capitão Augusto, o qual buscava avaliar e justificar a proposta de harmonização dos PLs 10.372/18, 10.373/18 e 882/19; (iii) Análise da tramitação e inteiro teor do PL 10.372/18 e PL 882/19; (iv) Análise das gravações das reuniões deliberativas do GT Penal; e (v) análise da sessão plenária que aprovou o PL 10.372/18.

Diante disso a análise dos trabalhos do GT Penal foi realizada a partir da (2.3.1) metodologia adotada na análise dos documentos; (2.3.2) Panorama Geral das atividades do GT Penal; e (2.3.3) Análise das Reuniões deliberativas do GT Penal.

2.3.1 Considerações metodológicas

A avaliação da tramitação do RRL 1/2019 foi realizada de forma qualitativa para buscar identificar “pistas” que possam indicar possíveis fatores de influência que possam ter incidido sobre a tramitação do Pacote Anticrime. Foram identificadas as propostas aprovadas, rejeitadas, alteradas e com inclusões, assim como os temas nos quais os deputados registraram votos nominais. A hipótese é que os temas não unânimes permitirão a identificação de indícios dos temas sensíveis, dinâmica dos debates realizados e fatores de influência sobre os parlamentares.

2.3.2 Panorama geral das atividades do GT Penal: Análise do RRL 1/2019 GT Penal

Os trabalhos do GT Penal foram realizados a partir da elaboração o Relatório do GT Penal de relatoria do Deputado Capitão Augusto (PL/SP). O relatório foi apresentado em 02/07/2019. Em 03/07/2019 houve vista conjunta aos deputados Deputados Adriana Ventura, Carla Zambelli, Coronel Chrisóstomo, Fábio Trad, Hildo Rocha, João Campos, Lafayette de Andrada, Luiz Antônio Corrêa, Marcelo Freixo, Margarete Coelho, Orlando Silva, Paulo Abi-Ackel, Paulo Teixeira, Santini e Subtenente Gonzaga, cujo prazo se encerrou em 08/07/2019.

Em 10/07/2019, 11/07/2019, 06/08/2019, 22/08/2019, 27/08/2019, 03/09/2019, 11/09/2019, 18/09/2019, 19/09/2019, 25/09/2019, 01/10/2019, 08/10/2019, 23/10/2019 e 30/10/2019, ocorreram registros do andamento legislativo dos trabalhos do Grupo de Trabalho Penal. Os eventos demonstram uma sequência de reuniões, deliberações e discussões, as quais resultaram na alterações, rejeições e inclusões realizadas no Projeto de Lei.

2.3.3 Análise das reuniões deliberativas do GT Penal

Neste subtópico organizaremos destaques de trechos de algumas reuniões deliberativas do GT Penal que permitem a identificação de evidências em relação a fatores que influem sobre o processo legislativo. Ressalva-se que a presente análise não pretende ser exaustiva em relação aos debates realizados no âmbito do GT Penal, limitando-se a selecionar alguns trechos representativos das dinâmicas de funcionamento do Poder Legislativo que contribuem para a compreensão do processo de criação da lei penal.

Foram realizadas reuniões deliberativas do GT Penal em 10/07/2019, 11/07/2019, 06/08/2019, 22/08/2019, 27/08/2019, 03/09/2019, 11/09/2019, 18/09/2019, 19/09/2019, 25/09/2019, 01/10/2019, 08/10/2019, 23/10/2019 e 30/10/2019, ocorreram registros do andamento legislativo dos trabalhos do Grupo de Trabalho Penal.

A primeira sessão foi dedicada à leitura do relatório, seguida de discussão acerca da metodologia de discussão e votação das reuniões. O colegiado acatou a proposta do Deputado Orlando Silva, o qual sugeriu que as discussões fossem divididas em 16 temas, agrupando-se os dispositivos relativos a cada tema.

A reunião de 03/07/2019 teve como pauta a "Apresentação, Discussão e Votação do Relatório do Relator", sendo utilizada para a apresentação do “**Relatório do Relator Nº 1/2019** - do Sr. Capitão Augusto”²⁴¹. O encontro teve como resultado a concessão de vistas conjuntas aos deputados Deputados Adriana Ventura, Carla Zambelli, Coronel Chrisóstomo, Fábio Trad, Hildo Rocha, João Campos, Lafayette de Andrada, Luiz Antônio Corrêa, Marcelo Freixo, Margarete Coelho, Orlando Silva, Paulo Abi-Ackel, Paulo Teixeira, Santini e Subtenente Gonzaga, cujo prazo se encerrou em 08/07/2019²⁴².

²⁴¹ Brasil, Câmara dos Deputados. Pauta De Reunião Ordinária Dia 03/07/2019 Do Grupo De Trabalho Destinado A Analisar E Debater As Mudanças Promovidas Na Legislação Penal E Processual Penal Pelos Projetos De Lei nº 10.372, de 2018, nº 10.373, de 2018, e nº 882, de 2019. 56ª Legislatura - 1ª Sessão Legislativa Ordinária. 2019.

²⁴² Brasil, Câmara dos Deputados. Resultado da Reunião Ordinária em 03/07/2019 Do Grupo De Trabalho Destinado A Analisar E Debater As Mudanças Promovidas Na

No início da reunião, consignou-se que o Deputado Capitão Augusto não faria a leitura integral do extenso relatório, pois o documento havia sido disponibilizado ao gabinete de todos os deputados que compunham o GT Penal. O deputado, contudo, informou que faria apontamentos dos destaques que considerava nevrálgicos para o debate do Pacote Anticrime²⁴³.

A deputada Margarete Coelho, coordenadora do grupo, também manifestou sua compreensão de que o grupo deveria fazer alguns acordos sobre a forma do andamento dos trabalhos que seriam realizados. Isso, porque a figura do Grupo de Trabalho não prevista regimentalmente pela Câmara dos Deputados, de modo que o regramento não seria capaz de regular os trabalhos dos deputados.

O tema da metodologia foi objeto de discussão longa no GT Penal. Em vista da informalidade e ausência de previsão regimental do método de trabalho, os deputados manifestaram receio sobre a necessidade de clarificar o momento e forma de discussão e votação.

A partir dessa lógica, sugeriu-se que fossem realizadas votações a partir de agrupamento de artigos. O deputado Orlando Silva sugeriu o agrupamento dos debates por temas. O deputado Paulo Abi Ackel propôs a sugestão de vistas conjuntas para frear eventual possibilidade de se considerar concordância tácita com todos os termos do Relatório. Em seguida a deputada Margarete fez intervenção esclarecendo que primeiro haveria a leitura do Relatório e depois haveria discussão sobre eventual votação.

Nesse mesmo contexto, o deputado Marcelo Freixo fez intervenção manifestando sua preocupação em deixar claro que o momento de leitura e discussão seria diferente da votação para evitar conflitos do grupo. Em relação a essa intervenção, podemos observar a potencial preocupação do parlamentar em minimizar o desgaste perante os colegas, possivelmente antecipando a existência de temas de maior dissenso e conflito entre os parlamentares.

Superado esse debate inicial houve a leitura do relatório pelo deputado Capitão Augusto. Foram realizadas algumas interrupções ao longo da leitura, as quais evidenciaram questões relacionadas a temas aparentemente mais sensíveis para os deputados.

Legislação Penal E Processual Penal Pelos Projetos De Lei nº 10.372, de 2018, nº 10.373, de 2018, e nº 882, de 2019. 56ª Legislatura - 1ª Sessão Legislativa Ordinária. 2019.

²⁴³ Brasil, Câmara dos Deputados. Gravação da Reunião Ordinária em 03/07/2019 Do Grupo De Trabalho Destinado A Analisar E Debater As Mudanças Promovidas Na Legislação Penal E Processual Penal Pelos Projetos De Lei nº 10.372, de 2018, nº 10.373, de 2018, e nº 882, de 2019. 56ª Legislatura - 1ª Sessão Legislativa Ordinária. 2019. Disponível em: <<https://www.youtube.com/watch?v=BDtaxcC4T7Q>>

No caso das milícias, o relatório Capitão Augusto (PL/SP) fez referência ao deputado Marcelo Freixo (PSOL/RJ) em tom elogioso e amistoso, com a devolutiva de comentários em tom jocoso do deputado Freixo e do Subtenente Gonzaga (PDT/MG).

Então, nós estamos colocando aqui uma forma de punir até mesmo a preparação e a formação das milícias. É uma grande bandeira. Estamos federalizando esse crime das milícias. Essa é uma grande bandeira do Deputado Marcelo Freixo que estamos trazendo para o texto.

(Intervenção fora do microfone.)

O SR. MARCELO FREIXO (PSOL - RJ) - O que o cara não faz para ganhar um voto, não é? (Risos.)

O SR. SUBTENENTE GONZAGA (PDT - MG) - Deputado Freixo, vamos ter que brigar no primeiro ponto? (Risos.)

O SR. CAPITÃO AUGUSTO (PL - SP) - Estamos contemplando o pedido do Deputado Freixo.

O SR. MARCELO FREIXO (PSOL - RJ) - Versão Capitão Augusto Paz e Amor! É mole? (Risos.)

O SR. CAPITÃO AUGUSTO (PL - SP) - Mas sempre concordei, sempre teve o meu apoio total e irrestrito nessa questão.

(Não identificado) - Houve alguma coisa por detrás disso. (Risos.)

A SRA. PRESIDENTE (Margarete Coelho. Bloco/PP - PI) - Eu quero saber qual é o acordo. (Risos.)²⁴⁴

O tom amistoso reforça a tentativa de manter a boa relação dos parlamentares o que possivelmente é instrumental para a otimização e aceleração dos trabalhos. A preocupação com o tempo para apreciação da matéria (*timing*) aparece diversas vezes ao longo da reunião.

No caso dos debates acerca da adoção da obrigatoriedade da ampliação do uso da videoconferência para pessoas presas, o deputado Capitão Augusto manifesta sua preocupação em relação à posição da Ordem dos Advogados do Brasil (*grupo de interesse*), enquanto o deputado Orlando Silva pedia para que o relator acelerasse (*timing*). Ainda, o relator manifesta sua preocupação em relação ao uso de recursos públicos no transporte de presos à audiências e sua compreensão sobre essa tarefa não dever ser realizada pela Polícia Militar (*grupo de interesse*).

Art. 185: ampliação de videoconferência. Isto aqui é muito interessante para nós. O que estamos colocando no art.185? A OAB é contrária à videoconferência, Deputado Fábio?

O SR. FÁBIO TRAD (PSD - MS) - Ela tem algumas reservas...

O SR. ORLANDO SILVA (PCdoB - SP) - Vamos embora, Relator, vamos embora!

O SR. CAPITÃO AUGUSTO (PL - SP) - Li recentemente matéria sobre o pacote. Tenho uma dúvida. A OAB é contrária ou não à videoconferência?

O SR. ORLANDO SILVA (PCdoB - SP) - Acelere, Relator.

O SR. CAPITÃO AUGUSTO (PL - SP) - Quem diria, o Deputado Orlando está com pressa. (*Riso.*)

²⁴⁴ Brasil, Câmara dos Deputados. Notas Taquigráficas da Reunião Ordinária do Dia 03/07/2019 Do Grupo De Trabalho Destinado A Analisar E Debater As Mudanças Promovidas Na Legislação Penal E Processual Penal Pelos Projetos De Lei nº 10.372, de 2018, nº 10.373, de 2018, e nº 882, de 2019. 56ª Legislatura - 1ª Sessão Legislativa Ordinária. 2019. p.12.

O SR. ORLANDO SILVA (PCdoB - SP) - Eu quero votar esta matéria. O Brasil exige.

(...)

Ela devia estar fazendo o policiamento preventivo e ostensivo e não cuidando de presos, levando-os das penitenciárias para os foros, para que participem das audiências. Acredito que isso aconteça em todo o Estado. É um absurdo a quantidade de horas perdidas de policiais, que poderiam estar cuidando da parte preventiva; o custo do uso de viaturas, de combustível, e por aí vai. É inacreditável que a ampliação do uso de videoconferência na Justiça ainda não tenha sido adotada²⁴⁵.

Aproximadamente aos 58min de reunião, o deputado Capitão Augusto justifica a previsão da possibilidade de prisão em segunda instância a partir da “*Portanto, neste relatório, estamos apenas positivando o que o Supremo Tribunal Federal já decidiu*”²⁴⁶. Ao fazer isso, o deputado delega a responsabilidade pela alteração ao STF e indica a influência do Poder Judiciário sobre o processo legislativo.

Em relação ao tema da prisão imediata após condenação perante o tribunal do júri, o deputado Capitão Augusto elenca questão que seria discutida por parte da imprensa (*mídia*), assim como relata situação anedótica da saída do acusado em conjunto com os membros do conselho de sentença e demais integrantes do tribunal do júri.

Esta questão eu sei que já foi bastante discutida também, **até por parte da imprensa**. O art. 492 trata da imediata prisão do condenado pelo Tribunal do Júri. Na prática, o que acaba ocorrendo? O Tribunal do Júri condena uma pessoa, e essa pessoa acaba saindo do fórum junto com os membros do Tribunal de Júri. Às vezes pega até o mesmo ônibus, o mesmo trem no metrô. Vai junto com aqueles que a condenaram. Imaginem uma situação como essa. Então, após a condenação pelo Tribunal do Júri, que é um órgão colegiado, obrigatoriamente o condenado já sairia preso, para evitar esses absurdos que vemos hoje. Após a condenação no Tribunal de Júri, a pessoa acaba saindo do fórum junto com os integrantes do Tribunal do Júri. Imaginem o receio, o temor, o medo dos integrantes do Tribunal de Júri. Saem junto com a pessoa que acabaram de condenar²⁴⁷.

Às 1h09min da reunião, em relação à progressão e regime de cumprimento de penas de condenados vinculados a organizações criminosas, o deputado Marcelo Freixo chama atenção para o fato de que os milicianos não se autodeclaram como vinculados a nenhum grupo. Além disso, o deputado indica a existência de “diversas matérias de jornal” que indicariam que a gestão prisional identifica as facções a depender de onde mora o sujeito.

O SR. MARCELO FREIXO (PSOL - RJ) - Todos os milicianos, por exemplo, dizem que não são. Não, não estou fazendo provocação, não. É verdade. Todos os milicianos dizem que não são. No Rio de Janeiro, por exemplo, isso é grave. Já há matéria de jornal sobre isso, para não se ter dúvida. Às vezes, a própria administração penitenciária faz a identificação por facção, dependendo de onde mora o detento, e não pela própria declaração dele. Toda a gestão é baseada em separação por facção. Estou fazendo essa afirmação porque há diversas matérias de jornal que já configuram isso. Nesse sentido, nós precisamos amadurecer o elemento que define. Uma coisa são

²⁴⁵ *Ibidem*, p. 15

²⁴⁶ *Ibidem*, p. 15

²⁴⁷ *Ibidem*, p. 16.

os líderes de facção, outra é a ideia de facção. Se a gestão prisional é baseada na lógica das facções...

O SR. CAPITÃO AUGUSTO (PL - SP) - Para ele estar preso, houve um processo. Se houve um processo, houve uma investigação. Se houve uma investigação, o pessoal dali deve concluir...

O SR. MARCELO FREIXO (PSOL - RJ) - Mas 80% são pessoas que foram presas em flagrante²⁴⁸.

A partir da 1h20min da reunião, inicia-se um debate mais acalorado a respeito do tratamento conferido às milícias. Os deputados Marcelo Freixo e Orlado Silva chamam a atenção para a imprecisão técnica no tratamento das milícias, porque o Pacote Anticrime as equipararia ao tratamento conferido às organizações e facções criminosas, as quais possuem penas mais brandas.

O SR. MARCELO FREIXO (PSOL - RJ) - Faço só uma pequena sugestão. Independentemente da minha opinião sobre a nomeação das facções, as milícias não representam uma facção. A milícia é de outra natureza. Ela não é uma facção.

O SR. CAPITÃO AUGUSTO (PL - SP) - Mas é uma organização criminosa. É uma organização criminosa.

O SR. MARCELO FREIXO (PSOL - RJ) - Mas não é uma facção, e é diferente. É um modelo, porque não é uma única coisa. Existem várias milícias diferentes, no Rio de Janeiro, em conflito. Milícia é uma tipificação, como é o tráfico.

O SR. ORLANDO SILVA (PCdoB - SP) - E já não há uma tipificação legal, Deputado Freixo?

O SR. MARCELO FREIXO (PSOL - RJ) - Já existe a tipificação. Então, ao tratar milícia como se fosse uma facção, está pegando, na verdade, uma tipificação penal e chamando de facção, o que não procede, porque as facções do tráfico são grupos que praticam o tráfico. A milícia não é um grupo que pratica algo.

O SR. ORLANDO SILVA (PCdoB - SP) - É uma conduta...

O SR. MARCELO FREIXO (PSOL - RJ) - A milícia é a prática de determinado crime. Existem várias milícias diferentes. É por isso que tratar a milícia como se fosse uma facção é um erro conceitual²⁴⁹.

Em seguida, o deputado Orlando Silva alfineta o governo federal, argumentando que se o projeto diminui as penas, o Poder Executivo estaria “aliviando para as milícias”, narrativa condizendo com as críticas que era veiculadas pela oposição ao governo Bolsonaro, especialmente em 2019, as quais o associavam às milícias do Rio de Janeiro. Após instigar o debate, os deputados apaziguam e esclarecem ter “certeza absoluta” que não seria a intenção do relator de dar tratamento mais brando às milícias.

O SR. ORLANDO SILVA (PCdoB - SP) - Deputado Capitão Augusto, milícia já está tipificada, certo? E as penas que são imputadas ao crime de milícia hoje são penas mais duras do que as penas que estão sendo propostas nos termos do projeto que está sendo examinado. Ou seja, eu poderia concluir que a proposta do Poder Executivo está aliviando para as milícias.

(...)

O SR. MARCELO FREIXO (PSOL - RJ) - Não é a sua intenção, Deputado Capitão.

²⁴⁸ *Ibidem*, p. 17.

²⁴⁹ *Ibidem*, p. 20-21.

O SR. ORLANDO SILVA (PCdoB - SP) - ...para não passar a impressão de que está aliviando. Pode passar a impressão de que o Governo quer aliviar para milícias, que não é a sua intenção, tenho certeza. Eu só peço que cheque as penas que são imputadas. O SR. MARCELO FREIXO (PSOL - RJ) - Tem razão o Deputado Orlando. Milícia já é uma tipificação penal. Se este texto passar, se esse entendimento passar, reduz a pena para as milícias, e eu tenho certeza absoluta de que não é essa a intenção de V.Exa. Além de tudo, há um erro conceitual. Há um erro conceitual²⁵⁰.

O debate continuou sendo realizado com menções e críticas ao ministro Sérgio Moro e o argumento de que haveria leniência do governo federal em relação às milícias. Ao final do debate, a deputada Carla Zambelli, se posiciona contra a realização de um debate “ideológico” naquele momento e sobre a disposição que o governo teria de endurecer as penas para todos.

O SR. CARLA ZAMBELLI (PSL - SP) - Eu só quero dizer o seguinte: eu vim aqui bem-disposta — acho que todo o Governo está disposto a conversar com todos, ouvir a todos. Como eu acabei de falar para o Deputado Marcelo Freixo aqui, vamos entender o que é milícia e vamos tentar fazer a melhor coisa. Agora, não precisa...

(...)

O SR. CARLA ZAMBELLI (PSL - SP) - Se começarmos a entrar num debate ideológico...

(...)

O SR. CARLA ZAMBELLI (PSL - SP) - Presidente, é o seguinte: eu sou uma pessoa conhecida por ser problemática no debate nesse sentido.

O SR. MARCELO FREIXO (PSOL - RJ) - Fofa.

O SR. CARLA ZAMBELLI (PSL - SP) - E fofa, não é, Deputado Freixo?

Então, não vamos entrar por esse lado, porque senão eu também vou acabar entrando, e a situação vai ficar ruim. Nós não vamos conseguir avançar, entendeu? Vamos avançar no debate prático, vamos aumentar a pena tanto para miliciano — eu estou pouco me lixando para os milicianos, quero mais que todo mundo vá para a "cadeia que pariu" — quanto para PCC e Comando Vermelho. Vamos colocar todo mundo junto na cadeia. Acho que aqui o intuito de todos é o mesmo²⁵¹.

Destaca-se que em meio ao debate acalorado o deputado Marcelo Freixo brinca que Carla Zambelli seria conhecida por ser “fofa”, tendo em vista sua fama de ser contundente nos posicionamentos defendidos. O arrefecimento do diálogo é seguido de um aperto de mãos afetivo e amigável entre Carla Zambelli e Marcelo Freixo, momento capturado pela gravação em vídeo da reunião. Essa interação entre parlamentares de campos políticos adversários (PSOL e PSL), revelam uma dinâmica de “morde e assopra” presente em diversos debates realizados entre os parlamentares.

É possível que essa tendência indique reações honestas de discursos mais contundentes e apaixonados, com o arrefecimento da ocasião, assim como também prática voltada a dar acenos à base eleitoral por meio da rivalização, combinada com um retorno ao pragmatismo que viabilizar o avanço em demandas concretas do processo legislativo.

²⁵⁰ *Ibidem*, p.21.

²⁵¹ *Ibidem*, p.26-27.

Após encerrada a leitura do relatório pelo deputado Capitão Augusto, os parlamentares voltaram a debater a metodologia de votação das propostas de alteração trazidas pelos projetos. Houve questionamento sobre se o relatório final deveria ser aprovado por consenso ou por votação, pontuando a preocupação com a legitimidade do processo, especialmente porque o GT não tem previsão regimental e não respeitou a proporcionalidade das bancadas partidárias como ocorre em comissões.

Após isso, em resposta à indagação da deputada Adriana Ventura, a deputada Margarete Coelho, coordenadora do GT Penal, explicitou que o objetivo do GT Penal seria o de debate e amadurecer a proposta antes de a submeter à apreciação de uma comissão especial. Contudo, salientou que o presidente da Câmara (à época, o deputado Rodrigo Maia) teria sinalizado que a depender do resultado do trabalho do GT Penal, seria possível que a matéria fosse levada diretamente à plenário.

A SRA. PRESIDENTE (Margarete Coelho. Bloco/PP - PI) - Deputada, eu acho que cabe a mim mesma responder à sua pergunta.

A ideia inicial era que nós fizéssemos um grupo de trabalho, harmonizássemos esses textos, e o resultado disso iria a uma Comissão Especial nomeada para o debate. Em alguns momentos, o Presidente, satisfeito com o trabalho que nós temos conseguido fazer aqui, vendo o grupo inteiro trabalhando, tem até acenado com a possibilidade de ir a plenário. Mas não há nenhuma garantia, não há nenhuma decisão. Isso está no campo das especulações.

Mas isso não nos impede de imaginar, também no campo de especulações, que, se nós sairmos daqui com um texto maduro, um texto fruto de consenso, teremos não só a possibilidade de levá-lo diretamente ao plenário quanto também devê-lo tramitando de uma forma, vamos dizer, mais célere e mais consciente nesta Casa.

Nós estamos ouvindo as ruas. Todos nós vamos aos nossos Estados e ouvimos as ruas ansiando por este pacote, vamos dizer assim — eu não gosto da palavra —, por esses projetos, que vão trazer solução, melhorar a persecução penal, combater a corrupção, enfrentar o tráfico de drogas, enfrentar as milícias, enfrentar as facções, enfim.

Mas nós precisamos — e este vai ser sempre o meu apelo — trabalhar na forma de acharmos consenso, estarmos abertos para isso. Não é porque temos aqui divergências partidárias e ideológicas que nós não podemos construir consensos. Pelo contrário, os melhores consensos são aqueles em que há uma maior soma de divergências. Quando procuramos um meio, nós andamos. Aristóteles dizia isso. Eu sou meio devota dele nesse aspecto. A sabedoria vai estar sempre no centro²⁵².

Posteriormente, na fala do deputado Santini, voltou-se a enfatizar a necessidade de votar rapidamente o projeto, “(...) *temos de votar isso aqui antes do recesso. Temos de votar da forma mais rápida possível*”²⁵³, expondo-se a relevância do *timing*.

Ainda, a partir das manifestações do deputado Luiz Flávio Gomes, autor de obras de direito penal, foi possível observar a menção a teorias doutrinárias, assim como posicionamento do próprio deputado enquanto *expert* na matéria de direito penal.

²⁵² *Ibidem*, p.32.

²⁵³ *Ibidem*, p.33.

Só queria sugerir isso e dizer que, para a eficácia de uma legislação penal, que é a certeza do castigo, já falava Beccaria, em 1764, é mais importante ter a certeza da pena que será aplicada do que necessariamente ficar aumentando pena aqui. Lá na CCJ, o que eu estou notando em 90% dos temas penais? Aumento de pena, aumento de pena, aumento de pena.

Sinceramente, nós reformamos o Código Penal, não sei se V.Exas. têm esses números, de 1940 até semana passada, 181 vezes — 181 leis penais. A pergunta que a população nos faz, Deputado Santini, é: qual crime diminuiu com 181 leis penais? Qual crime diminuiu no Brasil? Eu não tenho notícia de nenhum crime que tenha diminuído. Logo, essa é uma questão.

Muitas vezes, o que o Moro está fazendo agora do ponto de vista administrativo — por exemplo, ele pegou as lideranças como o Marcola, distribuiu todo mundo e colocou em regime fechado, segurança máxima — é mais eficaz, na prática, às vezes muito mais do que uma, duas, três leis que se aprovam só aumentando pena, só aumentando pena. Então, acho que vai dar debate por isso.

Nós temos que mudar um pouquinho a cabeça — eu digo nós, estou chegando agora ao Parlamento, mas sou doutrinador penal, há 35 anos sou doutrinador penal —, nós temos que mudar um pouco a cabeça e começar a buscar medidas bem concretas e efetivas. O que o Moro fez administrativamente vale mais, às vezes, do que um código inteiro²⁵⁴.

Então, essa é a preocupação primeira que eu colocaria. Sou aqui um mero invasor de terreno, sou um extraterrestre nesta Casa. Estou chegando aqui hoje neste grupo, mas talvez eu possa dar contribuições pelos anos em que tenho dado aula e pelos meus livros — 60 livros — nessa área. Acho que vai dar para contribuir com algumas coisinhas. Muito obrigado.

A partir da análise da reunião foi possível identificar a possível influência de uma série de fatores. O (i) *timing*, (ii) mídia, e (iii) eleitorado, foram mencionados diversas vezes, figurando como fatores de grande preocupação entre os deputados. Além disso, (iv) Poder Executivo e (v) Poder Judiciário também foram mencionados diversas vezes ao longo das discussões travadas entre os parlamentares. Ainda, vou possível observa a influência do (vi) grupo de interesse OAB, haja vista a preocupação externalizada pelo deputado relator, por proposta em relação à qual a entidade de representação dos advogados teria se posicionado em oposição.

A reunião do dia 10/07/2019 foi diretamente influenciada pela ordem do dia do plenário da Câmara dos Deputados. Naquela data, havia sido pautada a votação da reforma da previdência de 2019, a qual era tema de prioridade dos deputados integrantes do GT Penal. Em razão disso, o encontro durou cerca de 20 minutos e a votação se limitou a tema considerado de consenso absoluto entre os parlamentares do GT Penal.

Aliás, eu gostaria de esclarecer ao grupo o seguinte. A Ordem do Dia aberta e está sendo votada a Previdência. Esta Casa está fazendo um esforço muito grande para que a reforma da Previdência tramite o mais rapidamente possível, para que nós possamos encarar outras pautas aqui nesta Casa²⁵⁵.

²⁵⁴ *Ibidem*, p.34.

²⁵⁵ Brasil, Câmara dos Deputados. Notas Taquigráficas da Reunião Ordinária do Dia 10/07/2019 Do Grupo De Trabalho Destinado A Analisar E Debater As Mudanças Promovidas Na

O deputado Marcelo Freixo endossou a posição manifestada pela deputada Margarete Coelho e defendeu a necessidade de realizar uma reunião mais curta, tendo em vista a relevância das reuniões com “categorias” (grupos de interesse) e bancadas de parlamentares (*bancadas e lideranças legislativas*).

O SR. MARCELO FREIXO (PSOL - RJ) - Estou completamente de acordo, porque sabemos que não é só na votação nominal. São muitas as reuniões que acontecem com categorias, com bancadas. Antes da votação nominal, há uma série de trabalhos ao mesmo tempo²⁵⁶.

Apesar de curta para os padrões do GT Penal, a maior parte dos 20min da reunião foram dedicados à discussão da metodologia de votação. O deputado relator, Capitão Augusto, preocupou-se em manter a centralidade dos temas expostos em seu relatório, buscando que o grupo de se manifestasse sobre a existência ou não de consenso em cada um dos temas.

O consenso do grupo acabou sendo formado a partir de argumentos técnico-legislativos, pontuando-se que mesmo em temas de consenso ainda haveria a frequente necessidade de debater emendas de redação. A essa luz, entendeu-se que o consenso integral “*ipsis litteris*” estaria no Banco Nacional de Perfis Balísticos.

O SR. LAFAYETTE DE ANDRADA (PRB - MG) - Nessa linha, nós estamos vivendo o calor da reforma da Previdência. Esses temas todos posteriores, 90% deles, são consensuais no tema, mas sempre vai acontecer aquilo que o Freixo falou: algum conflito de redação, um parágrafo aqui e outro, embora o tema seja consensual e a ideia seja comum. Pode-se dizer: "Esse parágrafo aqui não ficaria melhor se viesse para cá?"

Agora, parece-me que esse tema aqui do Banco Nacional de Perfis Balísticos é um consenso assim total, integral e *ipsis litteris* como está no texto do Relator. Então, eu acho que poderíamos avançar nesse, porque os demais, Relator, na minha impressão, têm consenso na ideia, mas sempre vai ter um parágrafo ou outro para ser melhorado e quem sabe um anexo ou outro a fazer. Eu acho que vão ter pequenas alterações de forma. Em cada uma delas os Deputados vão querer dar palpite — "Isso fica melhor ali, ou melhor aqui" —, e isso acaba atrasando por causa de um parágrafo.

Esse aqui, ficou muito bom — está de parabéns o Relator —, está excelente, e todo o mundo integralmente concorda *ipsis litteris* com o texto que está aqui, esse do art. 34-A e seus parágrafos. Acho que esse aqui é de consenso geral e não terá nem discussão, parece-me.

Uma dinâmica frequentemente observada é o “morde e assopra” existente na relação entre os parlamentares. Um exemplo é quando o deputado Marcelo Freixo (PSOL) expressa em tom jocoso “Votamos juntos, Coronel!”²⁵⁷, em provável referência ao alinhamento ocasional com o deputado “Capitão” Augusto (PSL), integrante da bancada da bala. É presente a

Legislação Penal E Processual Penal Pelos Projetos De Lei nº 10.372, de 2018, nº 10.373, de 2018, e nº 882, de 2019. 56ª Legislatura - 1ª Sessão Legislativa Ordinária. 2019. p.2.

²⁵⁶ *Ibidem*, p.2.

²⁵⁷ *Ibidem*, p.7

existência de provocações e piadas entre parlamentares identificados em espectros políticos opostos, que atenuam a belicosidade inerente as discussões que ocorrem na casa legislativa.

O SR. CORONEL CHRISÓSTOMO (PSL - RO) O Freixo está bonzinho. Capitão, o senhor fez um acordo com ele para ficar bonzinho aqui? Está uma maravilha! Coordenadora, hoje, vai ser maravilhoso! Quantos há aqui: 10, 11, 12? Hoje, serão 10 a zero.

(...)

O SR. MARCELO FREIXO (PSOL - RJ) - Eu estou me preservando para a reforma da Previdência, colega. (Risos.)”

O SR. ORLANDO SILVA (PCdoB - SP) - Como diria Chico Buarque, "tô me guardando pra quando o carnaval chegar". Sra. Presidente, aguardo autorização para me pronunciar.”

O mesmo ocorreu em fala da deputada coordenadora Margarete Coelho, captada pela gravação audiovisual da reunião, após seu encerramento: "Uma hora briga, uma hora compõe, mas nós vamos terminar esse danado"²⁵⁸. A dinâmica dos debates legislativos é marcada por momentos de acirramento e de arrefecimento, refletindo um funcionamento em que há convivência entre enfrentamentos, denúncias, constrangimentos, consensos e composições.

Ainda, observa-se que a manipulação consciente do fator “*timing*” nem sempre é estratégia parlamentar utilizada exclusivamente para aumentar ou reduzir a probabilidade de sucesso da proposição legislativa. Os deputados expressaram o interesse em votar rapidamente tema de consenso integral (Banco de Perfis Balísticos) motivados pelo objetivo pragmático de avançar nos trabalhos, sem gerar prejuízos para outras atividades de mais relevância e urgência do Congresso Nacional.

Essa postura foi evidenciada tanto pelas falas que mencionavam a votação da reforma da previdência de 2019, quanto por compromissos de deputados perante o Senado Federal: “*Lembro que eu [Deputado Subtenente Gonzaga] e a Deputada Adriana Ventura temos que votar uma medida provisória lá no Senado, com painel aberto para darmos quórum lá, que é a medida provisória sobre...*”²⁵⁹.

A reunião de 11/07/2019 se dedicou ao debate do Tema 3, relacionado ao perdimento de bens. A discussão de mérito mais relevante existente entre os deputados foi a da possibilidade de haver o perdimento antecipado do bem, antes do trânsito em julgado da sentença condenatória.

A “questão do *bis in idem*” e das antinomias foram apresentadas como elementos que demandam uma harmonização legislativa, especialmente no que se refere à compatibilização

²⁵⁸ Brasil, Câmara dos Deputados, GT Penal. Gravação audiovisual da reunião do Grupo De Trabalho Sobre A Legislação Penal E Processual Penal de 10/07/2019 - Continuação da Discussão e Votação do Relatório do Relator. Disponível em: <<https://www.camara.leg.br/evento-legislativo/56505>>

²⁵⁹ *Ibidem*, p.5

com outros diplomas legais. Não se tratar de supressão normativa, mas sim da proposta de transferir a previsão atualmente presente na lei de organizações criminosas para o Código Penal, visando ampliar sua aplicabilidade.

O termo "organizações criminosas" associado ao perdimento de bens suscita debate acerca da eventual exclusão das milícias dessa definição. A deputada Margarete conduziu a pauta, referenciando posicionamento anterior do deputado Marcelo Freixo. No contexto mediático, foi citada pelo Capitão uma reportagem do programa Fantástico que abordou os patrimônios apreendidos, sinalizando a influência da mídia sobre as posições adotadas.

O SR. CAPITÃO AUGUSTO (PL - SP) - Neste ponto, eu concordo, na ampliação. Mas teria que ser, no máximo, após a condenação em segunda instância ou por órgão colegiado, mesmo porque, quando eu apresentei o relatório, eu disse que, naquele exato domingo, havia sido apresentada uma reportagem no Fantástico falando dos patrimônios apreendidos que acabam se deteriorando, estragando, perdendo o valor. Portanto, esta é uma garantia para quem tem seu bem confiscado ou bloqueado pela Justiça. No § 3º, eu estou dizendo que o valor será restituído inclusive com correção monetária²⁶⁰.

No debate sobre perdimento de bens, houve sua compreensão enquanto “Pena acessória” assim como a necessidade de respeito à previsão constitucional de presunção de inocência. Nesse sentido princípios e conceitos do direito foram utilizados expressamente como argumentos sobre o processo legislativo.

O SR. ORLANDO SILVA (PCdoB - SP) - Tanto isso ocorre, que se ensejou um debate. Salvo engano, a Deputada Carla Zambelli disse: "Mas, se for iniciado um processo em segunda instância, como fica?" Nós debatemos a dupla jurisdição, que é permitida a todos. Eu estou chamando a atenção para este ponto porque, se tratamos de execução provisória de pena, trata-se da pena central e das penas acessórias. A meu juízo, o impedimento de bens diz respeito a pena acessória, e o impedimento de bens, em sendo pena acessória, deve ser executado a partir da conclusão do julgamento. Por isso, eu gostaria de deixar registrado isso. Quando o Deputado Lafayette de Andrada sugeriu que avançássemos rapidamente nesta matéria, a meu juízo ele o fez por entender que se tratava de tema vinculado à execução provisória da pena²⁶¹.

O debate demonstrou a preocupação dos deputados em evitar repetição e discussão de temas já decididos, como ressaltou Orlando Silva, ao alertar para o risco de debates improdutivos. Ele reconheceu o esforço coletivo e a liderança do relator, destacando a busca por equilíbrio no texto legislativo. Trata-se de comportamento que também se adequa à dinâmica do “morde e assopra”, em que se exalta a figura do relator como meio de tentar apaziguar a situação e evitar perdas políticas, como as relacionadas a temas em relação aos quais o relator já ahavia sido derrotado.

²⁶⁰ Brasil, Câmara dos Deputados. Notas Taquigráficas da Reunião Ordinária do Dia 11/07/2019 Do Grupo De Trabalho Destinado A Analisar E Debater As Mudanças Promovidas Na Legislação Penal E Processual Penal Pelos Projetos De Lei nº 10.372, de 2018, nº 10.373, de 2018, e nº 882, de 2019. 56ª Legislatura - 1ª Sessão Legislativa Ordinária. 2019. p.5.

²⁶¹ *Ibidem*.

Capitão Augusto argumentou que algumas propostas significariam retrocesso na legislação penal, defendendo a preservação de avanços já consolidados. Destacou garantias como a restituição de bens e a presunção de inocência, ressaltando a importância do diálogo para solução dos conflitos.

O SR. ORLANDO SILVA (PCdoB - SP) - Estou falando isso para que não paire dúvida. Do contrário, acabaremos fazendo um debate estéril e voltaremos a discutir um assunto que já discutimos.

A SRA. PRESIDENTE (Margarete Coelho. Bloco/PP - PI) - Perfeito, Deputado.

O SR. ORLANDO SILVA (PCdoB - SP) - É como andar em círculo.

A SRA. PRESIDENTE (Margarete Coelho. Bloco/PP - PI) - Exatamente.

O SR. ORLANDO SILVA (PCdoB - SP) - Não teremos condição de evoluir. Eu também quero lembrar o acordo que tenho em relação ao texto apresentado por V.Exa. Eu considero que é um esforço de V.Exa., valorizando a posição do Relator e as posições sobre os textos, pois estamos trabalhando a síntese, para encontrar uma solução que equilibra nossa legislação. Parabéns a V.Exa. e ao Relator Capitão Augusto! Deputado Capitão Augusto, sempre lembro que não se trata do meu relatório, mas do voto de V.Exa. Uma coisa é o voto de V.Exa., que é parte constitutiva do relatório; outra coisa é o relatório, que é resultante do trabalho coletivo, que tem sido liderado tão expressivamente, com tanta competência, com tanta capacidade e com tanto brilho por V.Exa. Particularmente nos últimos dias, creio que o senhor evoluiu em relação à sua sensibilidade, atenção, cuidado e critério com os colegas. Eu estou comovido.

O SR. CAPITÃO AUGUSTO (PL - SP) - V.Exa. me deixou feliz por um instante, Deputado, apenas por um instante. Mas eu vi que tinha entendido errado. (Risos.)

A SRA. PRESIDENTE (Margarete Coelho. Bloco/PP - PI) - Não existe felicidade plena. Felicidade são instantes, minutos. Então, aproveite.

O SR. SUBTENENTE GONZAGA (PDT - MG) - Como já dizia o cantor Odair José. (Risos.)²⁶².

O Deputado Marcelo Freixo retomou o debate, enfatizando a necessidade de evitar retrocessos e buscar consensos para garantir justiça e efetividade na aplicação das leis. Novamente o comportamento de mediação dos interesses indica para a influência dos parlamentares indeficados na condição de líderes sobre o processo legislativo.

O SR. MARCELO FREIXO (PSOL - RJ) - Tenha um pouco de amor no coração, Capitão! Nós estamos concordando. No caso do texto que está sendo apresentado, há acordo, consenso. Diante das manifestações que ouvimos aqui, eu acho que há pleno acordo. O texto avança no sentido do direcionamento. Ele não diz o mesmo que a lei que existe atualmente. Deputado Lafayette, eu acho que há um avanço, em se tratando do direcionamento. Não é verdade que estamos aprovando o que já existe hoje, até porque não faria o menor sentido. O texto avança na questão do direcionamento. Eu acho que não é preciso haver divergência, porque nós não podemos ficar voltando toda hora em relação ao que já decidimos. Se já decidimos a questão da segunda instância, não faz sentido voltar a isso e fazer outras votações, porque já foi tomada uma decisão²⁶³.

O uso de exemplos concretos, como o caso do helicóptero citado por Orlando Silva, apesar de contribuir para a compreensão prática dos temas discutidos, demonstra a

²⁶² *Ibidem*, p.6.

²⁶³ *Ibidem*, p.7.

superficialidade do debate travado entre os parlamentares para definir a posição sobre dispositivo com potencial de criar instrumento que gera grande intervenção patrimonial sobre o acusado. O foco excessivo em casos específicos pode comprometer a análise ampla e fundamentada exigida para alterações na legislação, principalmente quando se trata de limitações constitucionais, que demandam justificativas robustas e observância ao ordenamento jurídico vigente.

O SR. ORLANDO SILVA (PCdoB - SP) - Sra. Presidente, há um exemplo concreto, um fato público: um helicóptero que supostamente seria ligado a um Parlamentar foi apreendido e, à época, foi autorizado, sob o argumento de que ele teria sido locado. Este tema é mais complexo (p.8)

(...)

“O SR. ORLANDO SILVA (PCdoB - SP) - Deputado Capitão Augusto, existe Constituição no Brasil. Não é a vontade que vale, não! Temos que seguir a lei”

(...)

O SR. SUBTENENTE GONZAGA (PDT - MG) - Exatamente. É um questionamento que faço: se não teremos nenhum óbice constitucional para fazer essa venda. E eu queria dialogar com o Deputado Marcelo Freixo e com o Deputado Orlando Silva, pois acho que a preocupação deles procede.

“Se há um óbice constitucional, não temos como avançar. Mas, se não houver, nós precisamos avançar, porque a apreensão de produto ou material, seja ele qual for, sugere um passivo gigantesco. O Estado gasta um tempão e muito recurso”²⁶⁴.

A principal justificativa para a proposta de alteração legislativa foi o impacto fiscal da manutenção prolongada de bens apreendidos pelo Estado. Os parlamentares destacaram os custos elevados para armazenar e conservar ativos como helicópteros, iates, carros e imóveis de luxo, que acabam deteriorando e perdendo valor devido à demora na destinação, como exemplifica o caso do helicóptero apreendido há quatro anos cujo conserto supera seu próprio valor. Esse ônus financeiro reforça a necessidade de normas que agilizem a alienação de bens, reduzindo despesas e evitando a depreciação patrimonial.

O uso de exemplos específicos, como o helicóptero mencionado, fundamenta a demanda por instrumentos legais aplicáveis a múltiplos cenários, mas pode restringir a análise de questões constitucionais mais amplas e comprometer a robustez do debate. Soluções baseadas em casos concretos buscam eficiência e resposta imediata ao problema fiscal, porém exigem cautela para não vulnerar garantias legais e constitucionais, devendo estar sempre sustentadas por justificativas sólidas e observância ao ordenamento jurídico.

“Guardar um laudo pericial é muito mais barato do que guardar uma carreta, um avião, uma bicicleta.” (p.12)

(...)

O SR. CAPITÃO AUGUSTO (PL - SP) - Eu sou contrário a essa sugestão neste momento. Para o pessoal que está sem o texto poder acompanhar, vou ler como é hoje o art. 133: Art. 133. Transitada em julgado a sentença condenatória, o juiz, de

²⁶⁴ *Ibidem*, p.12.

ofício ou a requerimento do interessado, determinará a avaliação e a venda dos bens em leilão público. Parágrafo único. Do dinheiro apurado, será recolhido ao Tesouro Nacional o que não couber ao lesado ou a terceiro de boa-fé. O que eu estou sugerindo aqui? Como ficará o texto? Entendo os questionamentos. Até coloquei "iniciada a execução provisória" porque houve questionamento e sugeri colegiado porque houve questionamento. Mas não estamos falando em perdimento de bens. O bem já está perdido, já está apreendido. Nós não estamos falando de liberdade. Pelo menos aqui, mantemos a segunda instância. O bem já está apreendido. Como eu estou falando, o custo para a União manter um iate, um jatinho, um helicóptero, um carro de luxo, um apartamento de luxo é exorbitante. Nós estamos propondo vender. Volto a ressaltar aqui que, se a pessoa for considerada inocente lá na frente, depois do trânsito em julgado, ela será ressarcida até pelo valor corrigido.

(...)

O SR. CAPITÃO AUGUSTO (PL - SP) - Vejam, são dois pontos. O que prevê isso aqui? Realmente, a rapidez na venda dos bens apreendidos e a sua utilização até mesmo para a questão da segurança, que é a destinação. Nós retomamos aquela discussão inicial, em que houve um ruído com o art. 91-A e com o 133. O que nós estamos propondo? O perdimento de bens já existe, já está previsto, já está aqui. De que nós estamos falando? De fazer a venda desses bens, porque — volto a dizer, volto a ressuscitar o que disse há pouco — o custo deles para a União é algo absurdo, que não tem nem dinheiro para isso. Aquele bem acaba se deteriorando e dilapidando, a pessoa perde, o Governo..."²⁶⁵.

Após ampla discussão, deputados constatarem a existência prévia da previsão legal evidenciando imprecisão e limitações técnicas quanto ao conhecimento jurídico. No decorrer dos debates, alguns parlamentares não estavam cientes de dispositivos já previstos no Código de Processo Penal, como o art. 144-A, que autoriza a alienação antecipada de bens apreendidos para evitar sua depreciação ou dificuldades de manutenção.

Tal desconhecimento motivou discussões baseadas em exemplos pontuais e preocupações fiscais, sem considerar os dispositivos já vigentes, o que revela a falta de estudo e reflexão sobre as propostas de alteração legislativas, evidenciada pelo referido erro.

A SRA. PRESIDENTE (Margarete Coelho. Bloco/PP - PI) - Essa matéria já está no Código de Processo Penal. Sempre que o bem for deteriorável, sempre que o bem puder perder valor ou estragar, diz o art. 144-A: Art. 144-A. O juiz determinará a alienação antecipada para preservação do valor dos bens sempre que estiverem sujeitos a qualquer grau de deterioração ou depreciação, ou quando houver dificuldade para sua manutenção.

O SR. LAFAYETTE DE ANDRADA (PRB - MG) - Então, já está previsto²⁶⁶.

A influência do Poder Judiciário se evidencia a partir da utilização da posição consolidada pela 2ª Turma do STF ao citar o entendimento do Ministro Celso de Mello, que considerou criminoso habitual como reincidente. A posição do STF foi utilizada como subsídio para proposta de alteração normativa de modo instrumental, sem que houvesse reflexão aprofundada sobre os fundamentos que foram utilizados para embasar a decisão do tribunal.

²⁶⁵ *Ibidem*, p.22.

²⁶⁶ *Ibidem*, p.25.

Havendo decisão favorável, esta foi utilizada como espécie de argumento de autoridade, para justificar a alteração proposta.

O SR. CAPITÃO AUGUSTO (PL - SP) - Nesse ponto específico, eu estou tentando dialogar, mas eu não vou me opor à decisão do grupo, do Plenário. Mas vou pegar uma questão aqui, só para ver uma decisão do próprio STF, sobre a questão do reiterado. De Celso de Mello, data de julgamento 6 de agosto de 2013, 2a Turma: "O criminoso habitual é réu reincidente. O criminoso habitual utiliza-se da reincidência". Aliás: "Sim, ele pode ser reincidente sem ser considerado criminoso habitual, em virtude que já é considerado reincidente a partir do segundo delito, após a primeira condenação". Então, já existe. É ponto pacífico até no STF, na 2a Turma²⁶⁷.

Outro aspecto relevante refere-se ao posicionamento quanto ao aumento do rigor punitivo, que gerou manifestações expressas, de caráter elogioso, por parte dos deputados, especialmente entre os integrantes da base governista. Essas intervenções visam evidenciar os votos favoráveis ao endurecimento das sanções ou à ampliação do alcance punitivo, sugerindo alinhamento com as demandas de suas respectivas bases eleitorais e com as posições sustentadas pelos seus apoiadores.

O SR. CAPITÃO AUGUSTO (PL - SP) - Eu quero até agradecer, porque, na verdade, nós ampliamos esse conceito.

O SR. LAFAYETTE DE ANDRADA (PRB - MG) - Exato.

O SR. CAPITÃO AUGUSTO (PL - SP) - Antes, aqui ficaria só para os criminosos habituais ou profissionais. Agora, vale para todo mundo, até para quem não é reincidente.

A SRA. PRESIDENTE (Margarete Coelho. Bloco/PP - PI) - Exatamente.

O SR. CAPITÃO AUGUSTO (PL - SP) - Então, para nós, ficou ótimo. Eu aceito, e há acordo para suprimir o §1o do art. 91-A.

O SR. LAFAYETTE DE ANDRADA (PRB - MG) - Exatamente isso.

O SR. MARCELO FREIXO (PSOL - RJ) - Mas se o senhor nos ouvisse com mais calma, isso teria sido resolvido há uma hora! (p.14)

(...)

O SR. MARCELO FREIXO (PSOL - RJ) - Desarma, Capitão! Desarma esse coração, Capitão!²⁶⁸.

A preocupação com a repercussão das decisões perante a opinião pública tornou-se ainda mais evidente no pronunciamento subsequente do Deputado Fábio Trad, que buscou esclarecer algumas das posições do grupo e evidenciar o coletivo estaria trabalhando para o endurecimento adicional dos dispositivos originalmente encaminhados pelo Ministro Sérgio Moro por parte dos deputados. Com isso, a fala indica a influência do fator opinião pública, assim com acenos realizados ao Poder Executivo e seus representantes.

O SR. FÁBIO TRAD (PSD - MS) - Eu estou satisfeito, Presidente, sempre destacando para a sociedade que nos vê, para alguns setores da sociedade que nos criticaram, nós que votamos pelo tratamento constitucional, a prisão em segunda instância, que essa modificação que nós fizemos endurece muito mais o regime do que a proposta enviada pelo Ministro Sergio Moro.

A SRA. PRESIDENTE (Margarete Coelho. Bloco/PP - PI) - Muito mais.

²⁶⁷ Ibidem, p.13.

²⁶⁸ Ibidem, p.15.

O SR. FÁBIO TRAD (PSD - MS) - Portanto, nós estamos sendo mais rigorosos ainda com o criminoso, que inclusive pode alcançar o primário, portador de bons antecedentes, nesse caso, do que o Ministro Sergio Moro. Esperamos ser elogiados também por aqueles que nos execraram.

A SRA. PRESIDENTE (Margarete Coelho. Bloco/PP - PI) - Esperamos. Oremos!

O SR. MARCELO FREIXO (PSOL - RJ) - Quero sugerir que o Ministro Sergio Moro coloque também no Jornal Nacional a matéria de hoje.

A SRA. PRESIDENTE (Margarete Coelho. Bloco/PP - PI) - Oremos!²⁶⁹.

A reunião de 06/08/2019 foi destinada ao debate sobre o tema do “*plea bargain*”, uma das temáticas de maior controvérsia entre as alterações propostas pelo Pacote Anticrime. A proposta tinha como objetivo instituir o instituto da barganha mesmo após o recebimento da denúncia, inclusive para crimes com violência e grave ameaça.

Para subsidiar esses debates, o encontro da reunião contou com breve explanação da professora estadunidense Profa. Rebecca Shaeffer, especialista em *Plea bargain*, e integrante da ONG “*Fair Trials International*”. A convidada foi apresentada pela coordenadora, a Deputada Margarete Coelho, a qual manifestou o interesse no esclarecimento em relação a possibilidade de adequação do instituto oriundo da *common law*, no sistema de *civil law* brasileiro, assim como as repercussões no sistema de justiça criminal e penitenciário dos Estados Unidos.

A fala da professora foi pautada em sua *expertise* no tema, utilização de exemplos internacionais de adoção do *plea bargain*, assim como em dados concretos do impacto do instituto no sistema de justiça criminal e penitenciário. Desenvolveu-se que (i) 98% dos casos federais dos Estados Unidos são solucionados sem que haja processo; (ii) altas taxas de prisão cautelar e sua utilização como incentivo para o aceite de acordos de barganha; (iii) fragilidade para a presunção de inocência; (iv) padrão internacional limita o benefício a 30% de redução da pena, enquanto no Brasil a previsão seria de 50%; (v) em cinco anos, o uso do *plea bargain* teria ido de 12,9% para 90% dos casos fragilizando o controle judicial sobre o direito penal; (vi) fragilidade gerada pela falta de processo e inexistência de momento para que as evidências sejam testadas; (vii) desconfiança pública no sistema e arbitrariedade decorrente da grande disparidade entre penas fixadas pela prática do mesmo crime; e (viii) necessidade de que o tema seja tratado sem pressa.

A SRA. REBECCA SHAEFFER (Manifestação em língua estrangeira. Tradução simultânea.) - A mensagem que eu gostaria de passar para vocês é que a maioria dos países adotam o *plea bargaining* sem pensar muito sobre o tópico. E isso tem a

²⁶⁹ *Ibidem*, p.18.

potencialidade de mudar radicalmente o que acontece em seus tribunais. Não é algo que deve ser feito com pressa²⁷⁰.

Nesse contexto, apesar de a fala da especialista não ter sido utilizada expressamente pelos deputados, ao trazerem suas posições a respeito do tema, o convite indicou que houve alguma influência de especialistas como fonte de informação legislativa. Inclusive, porque a proposta do *plea bargain* não foi incorporada ao texto harmonizado pela comissão.

Além disso, é possível destacar trecho da reunião de 18/09/2019 em que o Deputado Paulo Teixeira requeria a retirada de emendas de sua autoria, as quais já teriam sido contempladas pelos debates do grupo. Dando encaminhamento a esses pedidos e esclarecendo a questionamento do Deputado Capitão Augusto, a coordenadora do GT Penal firmou posição a partir do entendimento do STF sobre a vedação apriorística de concessão de liberdade provisória

A SRA. PRESIDENTE (Margarete Coelho. Bloco/PP - PI) - Isso, ao texto original, que são os §§ 1º e 2º, do art. 310. Na verdade, o Supremo Tribunal Federal já se manifestou em mais de uma oportunidade no sentido de vedação apriorística à concessão de liberdade provisória, sendo incompatível com o princípio da presunção de inocência, do devido processo legal e da necessidade de motivação das decisões.

A prisão preventiva possui finalidades específicas, de forma que a sua necessidade só pode ser averiguada caso a caso, e sua imposição deve, sempre, ser devidamente motivada. Então, realmente existe um vasto amparo doutrinário nesse sentido.

Vamos colocar em votação o texto do Relator. (Pausa)²⁷¹.

Além disso, no caso da reunião de 08/10/2019, o Deputado Orlando Silva se manifestou apresentando preocupação em relação à atuação do Poder Judiciário a partir do chamado “ativismo judicial”. Segundo o deputado, os tribunais superiores estariam tomando o protagonismo de atividades que seria próprias do Poder Legislativo.

O SR. ORLANDO SILVA (PCdoB - SP) - Faz tempo que me incomoda muito um fenômeno que tem ganhado peso institucional cada vez maior em nosso País, que é o chamado ativismo judicial.

O Brasil filia-se a uma tradição, ao sistema romano-germânico. Trata-se de um padrão de conduta do Poder Judiciário, que é distinto, por exemplo, Presidente, do padrão do Reino Unido, dos Estados Unidos, do sistema *common law*, em que os tribunais, sobretudo as Cortes superiores, têm, nas suas decisões, o poder de fixar regras claras que valem para toda a sociedade.

Eu sei que nenhum sistema é hermético, absolutamente fechado, vedado a qualquer compartilhamento de experiências, de procedimentos.

A SRA. PRESIDENTE (Margarete Coelho. Bloco/PP - PI) - Luhmann diria que os sistemas são vivos e se comunicam.

O SR. ORLANDO SILVA (PCdoB - SP) - É claro.

²⁷⁰ Brasil, Câmara dos Deputados. Notas Taquigráficas da Reunião Ordinária do Dia 06/08/2019 Do Grupo De Trabalho Destinado A Analisar E Debater As Mudanças Promovidas Na Legislação Penal E Processual Penal Pelos Projetos De Lei nº 10.372, de 2018, nº 10.373, de 2018, e nº 882, de 2019. 56ª Legislatura - 1ª Sessão Legislativa Ordinária. 2019. p.4.

²⁷¹ Brasil, Câmara dos Deputados. Notas Taquigráficas da Reunião Ordinária do Dia 18/09/2019 Do Grupo De Trabalho Destinado A Analisar E Debater As Mudanças Promovidas Na Legislação Penal E Processual Penal Pelos Projetos De Lei nº 10.372, de 2018, nº 10.373, de 2018, e nº 882, de 2019. 56ª Legislatura - 1ª Sessão Legislativa Ordinária. 2019.

Entretanto, Presidente, o Supremo Tribunal Federal cresce à frente no Brasil. Mas nós poderíamos falar de outros tribunais, como do Tribunal Superior do Trabalho. Certa feita, foi revogado o princípio da ultratividade, Presidente, o que causou um dano brutal às relações sindicais.

O Tribunal Superior Eleitoral é pródigo em instituir normas novas, a ponto de, na semana passada, ter conseguido fixar uma regra absolutamente distinta da regra fixada por uma lei votada pelo Congresso Nacional que fala sobre a regularização dos diretórios municipais. A lei fala em 8 anos, e o Tribunal determinou um prazo de 180 dias²⁷².

Esses comentários ilustram que o Poder Legislativo também veicula tensionamentos e demonstrações de força em relação a outros poderes. A interferência nas funções legislativas motivou o parlamentar a realizar o pedido de que a demarcação desse posição fosse levada em consideração pela coordenadora do GT Penal, fato que demonstra o tensionamento próprio do sistema de pesos e contra-pesos

Na reunião final, de 30/10/2019, destaca-se a preocupação dos parlamentares em encerrar os trabalhos do GT Penal que se estenderam ao longo do ano de 2019. Na ocasião, o deputado Capitão Augusto expõe que seus trabalhos em outras comissões tem sido prejudicados e que “Não dá para arrastar mais” o processo, em possível influência do *timing* sobre propostas legislativas.

O SR. CAPITÃO AUGUSTO (PL - SP) - Eu confesso que espero, que aguardo ansiosamente que hoje seja o último dia de trabalho nosso. Eu vim preparado para ser o último dia. Então, tanto faz por qual ponto vamos começar, mas temos que terminar isso aqui hoje. Não dá para arrastar mais, não há mais condições, pois há uma série de outras coisas também. Eu presido a Comissão de Segurança Pública e Combate ao Crime Organizado e estou abrindo mão de estar lá. Na CCJ há importantes projetos que estão sendo votados da Frente Parlamentar da Segurança Pública. Então, tenho inúmeros outros trabalhos, acredito que V.Exas. também; por isso, precisamos encerrar hoje. Não cabe mais deixarmos a votação para a semana que vem.

Portanto, para mim tanto faz a ordem dos trabalhos.

(...)

O SR. CAPITÃO AUGUSTO (PL - SP) - Vamos lá. Não, sem problema, eu estava esperando a ordem dos inscritos.

É o último ponto para que nós possamos entregar esse pacote depois de 10 meses. Dando uma estudada ainda que superficial, porque faltaria tempo para que pudéssemos aprofundar este debate, precisaria ter algumas audiências públicas para que pudéssemos aprofundar esses pontos²⁷³.

No encerramento dos trabalhos, as falas resolutivas também apontaram na mesma direção, havendo resignação quanto aos pontos nos quais o parlamentar se considerou como

²⁷² Brasil, Câmara dos Deputados. Notas Taquigráficas da Reunião Ordinária do Dia 08/10/2019 Do Grupo De Trabalho Destinado A Analisar E Debater As Mudanças Promovidas Na Legislação Penal E Processual Penal Pelos Projetos De Lei nº 10.372, de 2018, nº 10.373, de 2018, e nº 882, de 2019. 56ª Legislatura - 1ª Sessão Legislativa Ordinária. 2019

²⁷³ Brasil, Câmara dos Deputados. Notas Taquigráficas da Reunião Ordinária do Dia 30/10/2019 Do Grupo De Trabalho Destinado A Analisar E Debater As Mudanças Promovidas Na Legislação Penal E Processual Penal Pelos Projetos De Lei nº 10.372, de 2018, nº 10.373, de 2018, e nº 882, de 2019. 56ª Legislatura - 1ª Sessão Legislativa Ordinária. 2019.

derrotado para viabilizar o término dos trabalhos e manutenção das alterações em que se consideraram vitoriosos. Fato que pode ser atribuído ao elemento ao objetivo de facilitação de tramitação da proposta. Ao concluir nesse sentido, o Deputado Capitão Augusto, inclusive, fez aceno ao Poder Executivo dizendo que fez “o possível para aproveitar o máximo que poderia”.

O SR. CAPITÃO AUGUSTO (PL - SP) - Eu não vou, em hipótese alguma, neste último momento, lamentar os pontos que nós perdemos, mas, sim, enaltecer os pontos que nós ganhamos. Quero agradecer a companhia da nossa Coordenadora, a Deputada Margarete Coelho, e de todos deste grupo. Apesar dos nossos embates, às vezes muito calorosos, nos bastidores há um respeito mútuo e uma compreensão das divergências de ideias e de opiniões.

(...)

Quero aproveitar que o Lucas está aqui presente para mandar um grande abraço ao Ministro Sergio Moro. Diga que eu fiz o possível para aprovar o máximo que poderia. Mas eu me dou realmente por satisfeito²⁷⁴.

Diante disso, é possível verificar a existência de uma série de fatores de influência por meio da análise das reuniões deliberativas do GT Penal. Entre esses fatores, destaca-se elementos que ainda não haviam sido observados nesse trabalho, como a participação de especialistas internacionais, como a professora Rebecca Shaeffer, que trouxe experiências e dados sobre o uso do *plea bargain* em outros países, especialmente nos Estados Unidos.

Diante disso, a partir da análise das discussões das reuniões deliberativas do GT Penal permite, percebe-se que o processo de elaboração do Pacote Anticrime de 2019 foi mais longo do que o usual, com a realização de amplos debates sobre as principais alterações propostas ao longo de 10 meses. Mesmo assim, a análise das justificativas e elementos evidenciados pelos parlamentares demonstram que as razões apresentadas para defesa e oposição a cada proposta de alteração legislativa permanece superficial, sem que sejam utilizados dados e realizados diagnósticos mais aprofundados. Com base nesse modo de agir, concluiu-se a elaboração do texto apreciado pelo plenário da Câmara dos Deputados e Senado Federal.

2.4 ANÁLISE DA TRAMITAÇÃO PERANTE O CONGRESSO NACIONAL

Este subcapítulo se destina à análise da tramitação do Pacote Anticrime perante o Congresso Nacional. Assim, para contemplar a tramitação legislativa nas duas câmaras legislativas, trataremos da (2.4.1) tramitação perante a Câmara dos Deputados; e (2.4.2) tramitação perante o Senado Federal.

2.4.1 Tramitação do PL 10.372/18 e PL 882/19 perante a Câmara dos deputados

O “Pacote Anticrime” de 2019 foi popularizado a partir do PL 882/2019 de origem do Ministério da Justiça chefiado pelo Ministro Sérgio Moro. Na época, já tramitava na Câmara

²⁷⁴ *Ibidem*, 41.

dos Deputados o PL 10.372/2018, elaborado pela Comissão de Juristas presidida pelo Ministro Alexandre de Moraes, do Supremo Tribunal Federal. O PL 882/2019 foi apensado ao PL 10.372/2018, criando-se posteriormente um Grupo de Trabalho (GT Penal) instaurado para elaborar uma proposta de harmonização das duas propostas, a qual seria submetida a comissão especial e, posteriormente ao plenário.

O PL 10.372/18 foi apresentado ao plenário em 06/06/2018 pelo Deputado José Rocha, entre outros, a partir do gabinete da liderança do Partido Republicano (PR). Segundo a ementa, o PL "Introduz modificações na legislação penal e processual penal para aperfeiçoar o combate ao crime organizado, aos delitos de tráfico de drogas, tráfico de armas e milícia privada, aos crimes cometidos com violência ou grave ameaça e crimes hediondos, bem como para agilizar e modernizar a investigação criminal e a persecução penal"²⁷⁵.

Em 18/06/2018, determinou-se a criação de Comissão Especial para análise da matéria, em razão de sua submissão a mais de 3 Comissões de Mérito²⁷⁶. A "Comissão Especial destinada a proferir parecer ao Projeto de Lei n. 10.372/18" foi criada em 20/06/2018 e constituída em 17/07/2018, contudo seus trabalhos nunca foram iniciados.

Apesar da criação de uma Comissão Especial, a tramitação foi protagonizada pelos trabalhos do GT Penal e depois apreciada diretamente pela 400ª Sessão Plenária Extraordinária da Câmara dos Deputados em regime de urgência, sendo aprovada sem que fosse debatida em comissões específicas.

Ademais, em relação ao PL 882/19, Pacote Anticrime do Ministério da Justiça, este foi apensado ao PL 10.372/18 em 13/03/2019. O Relatório do GT Penal (RRL 01/2019) foi apresentado pelo Deputado Capitão Augusto em 02/07/2019. Após isso, o PL 10.372/18 foi pautado na sessão de 04/12/2019, em que houve pedido de urgência por meio do Requerimento n. 3157/2019.

No contexto da sessão plenária, o Deputado Lafayette de Andrada foi designado relator para proferir parecer em plenário em nome da comissão especial. O Parecer apresentado, abrindo-se a discussão a qual ocorreu a partir do Dep. Delegado Marcelo Freitas (PSL-MG), Dep. Glauber Braga (PSOL-RJ), Dep. Joaquim Passarinho (PSD-PA), Dep. Celso Maldaner (MDB-SC) e Dep. Marcel Van Hattem (NOVO-RS). Na sequência foram apresentadas 6

²⁷⁵ Brasil. Câmara dos Deputados. Inteiro Teor do Projeto de Lei 10.372 de 2018. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1666497&filename=Tramitacao-PL%2010372/2018.

²⁷⁶ Brasil. Câmara dos Deputados. Ficha de Tramitação do Projeto de Lei 10.372 de 2018. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2178170>.

emendas e, na sequência, foi apresentado parecer manuscrito do relator em plenário pela constitucionalidade das emendas e sua rejeição no mérito. Após isso, o texto alternativo do PL 10.372/18, resultando dos trabalhos do GT Penal, foi aprovado por 408 (sim) votos a 9 (não) e 2 abstenções, restando prejudicada a análise das emendas de plenário em razão da aprovação do parecer do relator.

Em relação ao PL 882/19, com seu apensamento em relação ao PL 10.372/18 e a aprovação deste último, o “Pacote Anticrime do Moro” restou prejudicado. Quanto às particularidades de sua tramitação destaca-se apenas o Requerimento de Informação n. 669/2019 de 30/05/2019, no qual o Deputado Marcelo Freixo requereu, ao Ministro da Justiça, informações sobre o impacto orçamentário das medidas propostas pelo PL 882/19. Nesse ponto, podemos observar expressamente a existência do fator de influência “Impacto Fiscal”, apesar de não ter tido protagonismo em relação as decisões ocorridas posteriormente.

No mais, dinâmica da votação do Pacote Anticrime se apresenta como um jogo de cartas marcadas, em que a articulação e os acordos políticos entre os líderes já aparentavam estar consolidados. Essa característica nos revela alguns fatores de influência sendo os principais deles o *timing*, lideranças legislativas e representantes de comissões.

A rapidez com que foi realizada a discussão e votação do PL 10.372/18 é a materialização de tudo o que havia sido ensaiado ao longo dos meses de atuação do GT Penal. Utilizou-se o espaço do plenário apenas para materializar o que já estava decidido, inserindo-se o requerimento de urgência enquanto a sessão estava em andamento, e reduzindo-se o tempo de tramitação e discussão da proposta no âmbito da sessão. A prática parece sinalizar a manipulação do *timing* para não dar chances de que fossem colocados empecilhos sobre a aprovação da proposta, estratégia que se revelou eficaz para garantir a aprovação desejada.

Em relação às lideranças legislativas e representantes de comissões, a sua influência parece ter sido de maior destaque no contexto da apreciação da proposta no plenário. O GT Penal foi criado sob a premissa de centralizar e aprofundar os debates, para viabilizar uma tramitação simplificada e rápida. Apesar de o projeto ter imposto uma série de alterações que desagradaram Deputados da base do governo – como se extrai dos votos nominais das reuniões deliberativas do GT Penal – as lideranças legislativas parecem ter sido bem-sucedidas em seguir o combinado de que a proposta aprovada pelo GT Penal seria levada ao plenário e votada rapidamente.

Essa atuação parece revelar uma presença em rede dos fatores *timing* e lideranças legislativas, haja vista que a influência das lideranças para centralizar as posições dos parlamentares parece ter levado em consideração o fato de que a alta complexidade do tema permitiria uma fácil manipulação do *timing* para reduzir a probabilidade de sucesso da proposta levada ao plenário. Não à toa, o plenário da CD aprovou o projeto com ampla maioria (408 Deputados favoráveis).

Além disso, é possível extrair outra conclusão relevante: fatores de influência podem ter graus diferentes de relevância em locais diferentes no contexto da mesma legislatura e proposta. Os fatores que influem sobre a atuação de um GT, podem ser diferentes daqueles sobre a atuação das Comissões, assim como do plenário. Isso é demonstrado pelo fato de que as lideranças legislativas ganharam uma centralidade no plenário que não foi observada ao longo dos trabalhos do GT Penal.

Com a aprovação, o texto do GT Penal seguiu para apreciação no Senado Federal.

2.4.2 Tramitação do PL 6341/19 perante o Senado Federal

Como demonstrado nos itens anteriores, a Câmara dos Deputados aprovou o “Pacote Anticrime” oriundo da comissão de juristas, com alterações. Assim, aprovou-se o PL 10.372/18, restando prejudicado o PL 882/19. O texto aprovado foi remetido ao Senado Federal, tramitando como PL 6341/2019.

A tramitação no Senado Federal foi marcada pela sua rapidez. O PL 10.372/18 foi aprovado na Câmara dos Deputados dia 04/12/2019, sendo encaminhada para o SF. O início da tramitação no SF se deu pelo PL 6341/2019 a partir de 10/12/2019. Nesse mesmo dia houve designação de relator na CCJ do senado (Senador Marcos do Val), apresentação de relatório e sua aprovação, assim como a aprovação de requerimento de urgência para o PL na reunião de 11/12/2019.

O PL 6341/2019 foi pautado na sessão plenária de 11/12/2019, a qual aprovou o requerimento de urgência e do projeto, nos termos do parecer apresentado. Cabe destacar que houve a apresentação de emenda do Senador Weverton a respeito de alteração relacionada ao crime de denúncia caluniosa (art. 339 do CP), contudo a emenda foi retirada pelo Senador.

Aqui percebe-se que a tramitação foi muito célere, com o primeiro ato legislativo registrado no senado em 10/12/2019 e aprovação do PL 6341/19 em 11/12/2019, uma semana após a aprovação na Câmara dos Deputados.

Essa rapidez na tramitação sinaliza os mesmos fatores de influência sobre a tramitação perante a CD, quais sejam a manipulação do *timing* e a existência de acordos prévios encabeçados pelas lideranças legislativas. Com isso, no Senado Federal ficou evidente a prioridade máxima em dar a tramitação mais rápida possível ao Pacote Anticrime de 2019, tática que se revelou como eficaz para a obtenção da sua aprovação.

2.5 CONSIDERAÇÕES FINAIS DO 2º CAPÍTULO

As considerações finais do 2º capítulo serão divididas em 2 subtópicos: (2.5.1) Resultados e conclusão sistemática acerca dos fatores de influência; e (2.5.2) considerações finais acerca do 2º capítulo. No primeiro item, serão apresentados e articulados os resultados encontrados em relação aos fatores de influência identificados e sua frequência de identificação. No segundo item, pretende-se apresentar as considerações finais a partir da interpretação do autor acerca dos resultados obtidos pela pesquisa.

2.5.1 Resultados e conclusão sistemática acerca dos fatores de influência

Ao longo do estudo de caso, buscou-se levantar hipóteses e identificar fatores de influência sobre o processo legislativo do Pacote Anticrime, a partir da análise da atuação do GT Penal, o qual concentrou os debates legislativos relativos ao PL 10.372/18, PL 10.373/18 e PL 882/19.

A análise utilizou como base os fatores de influência identificados na literatura e delineados no primeiro capítulo deste trabalho, sendo guiada a partir de três perguntas guias: **(1)** Quais fatores de influência podem ser observados a partir do ato legislativo, como eles se relacionam e com quais atores eles se vinculam? **(2)** Qual é a ordem de relevância dos fatores de influência identificados? **(3)** Como os fatores de influência observados impactaram na proposta legislativa e no seu (in)sucesso?

Em relação aos questionamentos 1 e 2 foi possível obter respostas por meio da identificação de indícios ao longo do processo legislativo que indicam a influência de determinados grupos e fatores. A ordem de relevância dos fatores pode ser compreendida em um contexto mais amplo, por meio da frequência na identificação dos fatores ao longo do processo legislativo e o contexto no qual estavam inseridos. Com isso, buscou-se compreender os fatores de maior relevância, sem quantificar a ordem de magnitude de sua interferência no processo legislativo, considerando a metodologia adotada.

Em relação ao questionamento 3, foi possível observar a existência de relação entre temas debatidos e determinados grupos e fatores influência. Por exemplo, propostas

relacionadas a regulamentação de investigações indicam interferência de grupos relacionados a agentes de segurança pública que impactam sobre as propostas legislativas. Contudo, a metodologia adotada se mostrou ineficaz para determinar a influência do fator específico sobre o (in)sucesso da medida.

Essa ineficácia é coerente com um dos achados da pesquisa: a impossibilidade de se isolar um fator de influência devido a sua atuação em rede com os fatores de influência. A prática legislativa sempre é atravessada por uma série de influências não sendo possível afirmar que um ou outro fator de influência foi definitivo para o sucesso ou insucesso da medida, conclusão que frequentemente seria passível de erros e imprecisões. De todo modo, isso não significa que não podemos observar que alguns fatores têm mais relevância sobre o processo legislativo, especialmente quando compreendidos em seu contexto e com suas interrelações.

No caso do Pacote Anticrime, a partir do relatório do GT Penal, foi possível observar os seguintes fatores de influência em ordem do identificado com mais a menos frequência: (i) Poder Executivo; (ii) Poder Judiciário; (iii) Opinião Pública; (iv) fonte de orientação legislativa: juristas; (v) eleitorado; (vi) Agentes de Segurança Pública; (vii) Eventos / Fatos de Grande Repercussão Social; (viii) Agentes Públicos (State Bureaucrats / Servidores); (ix) Lobbying; (x) Mídia; (xi) Grupos de Interesse; (xii) Impacto Fiscal; (xiii) Lideranças Legislativas; (xiv) Religião; (xv) Outros Sistemas Jurídicos; (xvi) *timing*; (xvii) Posição de Especialistas.

A mencionada “frequência” diz respeito à quantidade de vezes que houve a identificação do fator de influência a partir da análise do relatório do GT Penal. Cada unidade de frequência corresponde à presença de indícios que levem a existência do fator em cada alteração legislativa proposta. Uma frequência maior, significa que foram expressos mais vezes, no texto do relatório, argumentos que levam a crer a existência do fator de influência nomeado. Portanto, a “frequência” não demonstra uma ordem hierárquica de quais fatores tiveram maior influência sobre o processo legislativo. O dado se presta a verificar quais fatores foram identificados mais vezes a partir da análise do relatório do GT Penal, conforme se ilustra na tabela abaixo:

FATOR DE INFLUÊNCIA	FREQUÊNCIA DA IDENTIFICAÇÃO
Poder Executivo (Autor da proposta/Agente político)	22
Poder Judiciário (Incluindo Tribunais, STF e Magistrados)	19

Opinião Pública	16
Juristas como Fontes de Orientação Legislativa	16
Eleitorado	14
Agentes de Segurança Pública / Grupos de Interesse Policial	13
Eventos / Fatos de Grande Repercussão Social	6
Agentes Públicos (State Bureaucrats / Servidores)	5
Lobbying	3
Mídia	2
Grupos de Interesse (Geral/Não especificado)	2
Impacto Fiscal	1
Lideranças Legislativas	1
Religião	1
Outros Sistemas Jurídicos	1
Timing	1
Posição de Especialistas	1

(Tabela elaborada pelo autor, a partir da análise realizada no trabalho)

A análise indica grande influência do Poder Executivo, Poder Judiciário, Opinião Pública, juristas, eleitorado e Agentes de Segurança Pública. Essa influência pode ser explicada pela dinâmica própria do processo decisório do processo legislativo brasileiro. Isso, porque propostas legislativas podem ser iniciadas pelo Poder Executivo, sendo apreciadas pelo Poder Legislativo e retornando ao Poder Executivo para sanção, criando três processos decisórios²⁷⁷. Ainda, a relevância do Poder Executivo também pode ser explicada pela dinâmica específica do Pacote Anticrime, cujo PL 882/19 foi elaborado pelo Ministério da Justiça. O mesmo ocorre em relação à influência de juristas e do Poder Judiciário. A alta frequência é relacionada com os PLs 10.372/18 e 10.373/18, oriundos do anteprojeto elaborado pela comissão de juristas presidida por ministro do STF.

Assim os dados sobre os fatores Poder Executivo e Judiciário aparecem de forma mais inflada, porque exerceram influência sobre o Pacote Anticrime de 2019 por serem os autores dos anteprojeto que deram origem ao texto final aprovado. Portanto, a influência do Poder Judiciário foi nomeada em todas as alterações veiculadas pelos PLs 10.372/18 e 10.373/18,

²⁷⁷ Strano, Rafael Polador. Política Criminal e Política Pública. Tese de Doutorado, Universidade de São Paulo. 2021.

assim como se considerou que o Poder Executivo influi sobre todas as propostas de alteração oriundas do PL 882/19.

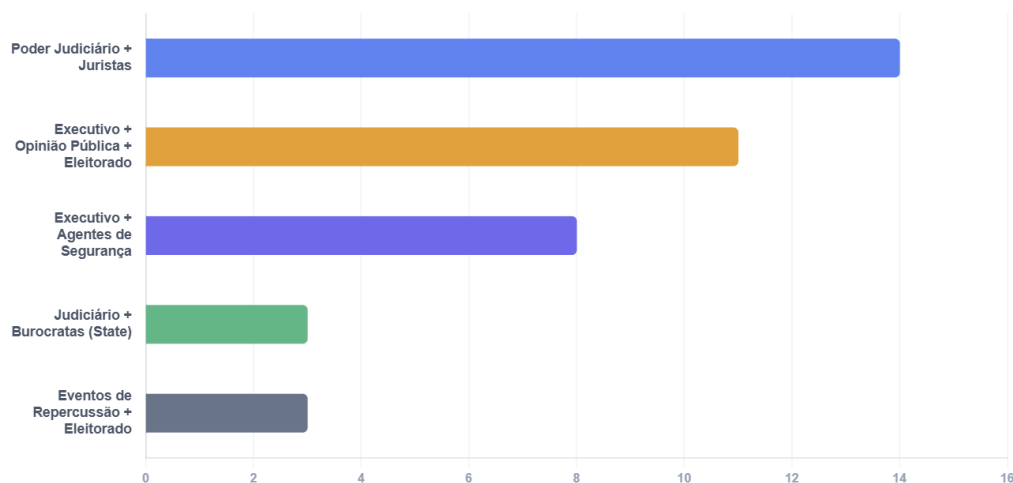
Ainda, essa frequência também sinaliza o que foi escolhido para ter mais evidência dentro do relatório. É possível que a alta frequência de menções ao Poder Executivo e Judiciário possam ser explicados por um aceno institucional entre os poderes. Isso ocorre seja pela base governista, que demonstrou interesse em manter o protagonismo do Ministério da Justiça e Governo Federal, seja pelo “centro” e “oposição” que aparentava por vezes contrapor o projeto do Poder Executivo e por vezes mediar os conflitos para aprovar determinados dispositivos de interesse.

Além disso, a análise dos debates parlamentares revela a importância do fator de influência *timing*, o qual não aparece com tanta frequência nos documentos escritos. A preocupação com a facilidade e celeridade da tramitação para viabilizar o sucesso das reformas propostas foi mencionado diversas vezes e por diferentes parlamentares.

A análise dos dados permitiu identificar que os fatores de influência não atuam de forma isolada, mas sim através de coalizões ou "blocos" de convergência, que conferem legitimidade e impulso às propostas legislativas.

CITAÇÕES CONJUNTAS IDENTIFICADAS

● N = 17 FATORES



(Gráfico elaborado pelo autor, a partir da análise realizada no trabalho)

O padrão mais frequente nas propostas de iniciativa do governo pode ser denominado de bloco Executivo-População. Identificou-se que o Poder Executivo, a opinião pública e o eleitorado foram citados em conjunto em 11 oportunidades. Esta tríade é recorrentemente mobilizada para fundamentar a celeridade da resposta penal e a expansão punitiva, sugerindo

que o apelo popular serve como um catalisador para a agenda política do governo. Adicionalmente, o Poder Executivo demonstrou uma forte conexão com os agentes de segurança pública, atuando em conjunto em 8 ocasiões, o que reforça a percepção de uma agenda punitiva potencialmente influenciada por demandas corporativas das forças policiais.

Em contrapartida, observa-se a predominância do bloco Técnico-Judiciário em propostas oriundas de comissões de juristas ou que potencialmente afetam a rotina dos tribunais. A associação entre o Poder Judiciário e os juristas (como fontes de orientação legislativa) registrou 14 citações conjuntas. Outra associação relevante dentro deste bloco ocorre entre o Poder Judiciário e os agentes públicos (burocratas de Estado), citados juntos em 3 momentos.

A influência de grupos de pressão específicos também se manifesta em associações pontuais, mas significativas. Os Agentes de Segurança Pública e a prática de *lobbying* foram identificados conjuntamente em 2 ocasiões. De forma análoga, o Poder Judiciário apareceu associado a Grupos de Interesse específicos (como associações de magistrados) em 2 citações, destacando-se, nestes casos, a busca por proteção de prerrogativas individuais ou a tentativa de redução do esforço interpretativo na aplicação da norma.

Por fim, a convergência entre opinião pública, mídia e eventos de grande repercussão foi registrada em 2 ocasiões, demonstrando como episódios factuais mobilizam a narrativa midiática e o sentimento popular, estando presentes no discurso dos parlamentares. A força desses eventos externos é ainda ratificada pela sua citação conjunta com o eleitorado, confirmando que fatos de grande impacto social são frequentemente utilizados para justificar alterações legislativas sob o pretexto de atender a uma demanda direta da base eleitoral.

2.5.2 Considerações finais acerca do 2º capítulo

A análise do processo legislativo permitiu observar algumas tendências em relação ao agrupamento opinativo de alguns dos deputados integrantes do GT Penal. O deputado Capitão Augusto (PL), relator do RRL 01/2019 do GT Penal, adotou posição de enrijecimento da legislação penal, propondo e votando em favor de medidas que aumentavam penas e reduziam garantias.

Alguns elementos chamam a atenção e podem indicar fatores de influência sobre o processo legislativo. O Deputado Capitão Augusto é Policial Militar do estado de São Paulo, tendo atuação legislativa em comissões relacionadas à segurança pública (Comissão Especial

sobre Competências Federativas em Segurança Pública (PEC 018/25) e Comissão de Segurança Pública e Combate ao Crime Organizado)²⁷⁸.

Em análise do perfil dos deputados da bancada da bala, Santos demonstra que o deputado Capitão Augusto afirmava que o seu objetivo eleitoral era representar os policiais militares na Câmara dos Deputados²⁷⁹. A trajetória profissional e posições defendidas pelo parlamentar indicam seu alinhamento a uma política mais “rigorosa” no combate à criminalidade, instrumentalizada por meio da expansão punitiva e rigidez do tratamento penal. É possível compreender que o Deputado figura como representante dessa corrente de pensamento a qual encontra respaldo em parcela dos agentes atuantes na segurança pública, com potencial efeito de “aceno” eleitoral.

Essa preocupação com a plataforma eleitoral ajuda a compreender as manifestações do parlamentar que solicitou o registro de seu voto contrário em propostas, inclusões e alterações em relação as quais restou vencido, sendo um meio de fixar bandeiras enquanto defensor de uma política de endurecimento penal.

Além disso, no caso do PL 10.372/18, a influência de juristas e do Poder Judiciário é peculiar. O anteprojeto é fruto das discussões realizadas no âmbito da comissão de juristas atuantes em múltiplas áreas e órgãos do direito. Contudo, ao ser presidida por ministro do STF, tem-se uma hierarquia estabelecida em sentido prático e simbólico. Prático porque o ministro é o presidente da comissão e responsável por liderar os trabalhos e simbólico porque a distinção já está baseada na hierarquia de um cargo em órgão de cúpula do Poder Judiciário. A partir da atuação desse poder simbólico deriva a conclusão de que o Poder Judiciário, por meio de representante do órgão de cúpula, teve ingerência no processo legislativo do Pacote Anticrime.

Outro elemento particular, é a trajetória do ministro que ocupou a referida função. Alexandre de Moraes construiu carreira política e jurídica na área da segurança pública, ingressando na carreira do MPSP e perante o executivo, como Secretário de Justiça (2002) e Secretário de Segurança Pública (2015) de São Paulo²⁸⁰. Essa *expertise* enquanto gestor da segurança pública também indica o interesse na composição da referida comissão de juristas, assim como da atuação na elaboração de propostas concretas.

²⁷⁸ Brasil, Câmara dos Deputados. Biografia Completa do Deputado Federal Capitão Augusto. Disponível em <<https://www.camara.leg.br/deputados/178829>>

²⁷⁹ Santos, Eveline Ribeiro dos. A Bancada Da Bala Na Câmara: Quem São E O Que Propõem Esses Deputados. Dissertação de Mestrado, Orientador: Prof. Dr. Arthur Trindade Maranhão Costa Universidade de Brasília. 2018.

²⁸⁰ Brasil, Supremo Tribunal Federal, Portal do. Ministros: Alexandre de Moraes. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/ostf/ministros/verMinistro.asp?id=50&periodo=STF>.

Além disso, os demais juristas escolhidos atuam como fontes de opinião qualificada, enquanto especialistas. São profissionais da magistratura, policiamento, Ministério Público, advocacia e defensoria pública. Portanto, o PL 10.372/18 é oriundo das contribuições de profissionais atuantes e com experiência nas ciências criminais.

Contudo, observa-se que a opinião baseada em *expertise* e experiência não é sinônimo de uma opinião bem informada e justificada. A reunião de uma comissão de juristas não assegura a realização de diagnósticos a partir de dados concretos, estimativas de impacto orçamentário ou a estruturação de políticas públicas interrelacionadas capazes de enfrentar os problemas identificados.

A imensa maioria das propostas não foi baseada expressamente em nenhum dado ou estudo concreto. No caso do Pacote Anticrime de 2019, o parlamento não convocou uma comissão de juristas para produzir um relatório diagnóstico e, a partir dele, elaborar dispositivos entendidos como suficientes para resolver os problemas encontrados. Convocou-se uma comissão de juristas para minutar um anteprojeto, o qual foi elaborado e apresentado como projeto de lei.

O processo legislativo do Pacote Anticrime denota a fragilidade da criação de leis penais no Brasil. O PL 10.372 e PL 882/19 representaram reformas profundas na legislação penal brasileira, instituindo alterações no âmbito do direito penal material, processual e execução penal. A partir do estudo de caso realizado neste trabalho, concluímos que essas modificações foram realizadas mediante justificativas superficiais e com pouca reflexão.

Em que pese este trabalho não pretenda realizar juízo de valor sobre o mérito das alterações legislativas propostas pelo Pacote Anticrime de 2019, podemos concluir pela fragilidade do processo legislativo brasileiro em matéria penal. Entre nossos achados está o de que a lei penal brasileira é majoritariamente baseada em opinião: opinião pública, opinião do partido, opinião do parlamentar, opinião do jurista etc. Com isso, aumenta-se o risco de construção de uma irracionalidade sistêmica do direito penal brasileiro, que ganha uma legitimidade artificial baseada no discurso político, mas perde seu sentido perante seus efeitos concretos na realidade.

Os efeitos concretos dessa incapacidade sistêmica de efetuar diagnóstico, cálculo, planejamento, desenvolvimento normativo e avaliação da norma posta, com ajuste do dispositivo criado, escancara problemas estruturais do sistema punitivo estatal brasileiro. Na tentativa de coibir a prática da macro criminalidade, dos crimes violentos e na tentativa de

neutralização das lideranças das organizações criminosas, é possível erguer estrutura normativa incapaz de alcançar o objetivo a que se propõe. Corre-se o risco de construir ferramentas insuficientes e de, por exemplo, punir como líder o “gerente” da “franquia” criminosa, sem nunca chegar em seus reais dirigentes.

Um exemplo disso foi a inclusão da milícia em alteração legislativa que aumentava penas para crimes relacionados a organizações criminosas. O efeito concreto da medida proposta era a redução de penas para milícias, haja vista a existência de tipo penal específico com penas maiores. Na ocasião, o Deputado Marcelo Freixo pontuou que havia alertado o Min. Sérgio Mouro no contexto da audiência pública sobre o tema, mas que a proposta de alteração continuou no texto do PL 882/19. Essa situação gera incongruência com a agenda político-criminal punitivista do Poder Executivo da época (governo Bolsonaro 2018-2022), que nos leva a duas possíveis conclusões: (1ª) haveria irracionalidade na proposta legislativa por erros ou defeitos no processo de concepção da norma; ou (2ª) haveria irracionalidade proposital, para atender interesses do Poder Executivo, grupos de opinião/pressão, entre outros fatores.

Sobre essas duas conclusões, importa para o objeto deste trabalho que ambas representam comportamentos legislativos possíveis e observáveis, que intuem para o papel do direito penal enquanto aparato de poder e controle social operado por determinados grupos de interesse e com uma finalidade, anunciada ou não^{281 e 282}. A existência de uma agenda político-criminal, mesmo quando adotada como plataforma eleitoral do governo, aparenta não escapar dessas contradições.

Ademais, uma tendência observada por esta pesquisa foi a relevância do discurso da expansão punitiva e o populismo penal. O comportamento legislativo expansionista e a utilização recorrente de termos como por exemplo a credibilidade do sistema penal, combate à impunidade e efetividade do sistema penal, revelaram a tendência punitivista do Poder Legislativo. Essa tendência não se vincula apenas aos parlamentares da base do governo Bolsonaro, visto que os deputados de oposição, filiados à partidos de esquerda e centro-esquerda, também acompanhavam a maior parte das propostas recrudescedoras penais.

Nesse contexto, para além de seu caráter ideológico, os discursos de expansão punitiva e populismo penal são frequentemente utilizados pelos parlamentares como instrumento de mobilização de fatores de influência. A tendência expansionista penal é, ao mesmo tempo,

²⁸¹ *Ibidem*.

²⁸² Andrade, Vera Regina de. Sistema penal máximo x cidadania mínima: códigos da violência na era da globalização. Porto Alegre, Livraria do Advogado Editora, 2003.

(i) discurso político de expansão punitiva, que pode ser entendido como instrumento utilizado para uma finalidade político-legislativa; (ii) tendência legislativa; (iii) fenômeno sociopolítico; e, em certa medida, um (iv) fator de influência sobre o comportamento legislativo.

O discurso de expansão punitiva gera influência sobre a opinião pública e eleitorado, os quais geram pressão sobre os parlamentares, que tendem a adotar medidas legislativas de expansão punitiva para acenar às suas bases eleitorais. Além disso, a divulgação do discurso recrudescedor também contribui para moldar a própria consciência dos parlamentares, o que também influi sobre o comportamento legislativo.

Esse processo parece se relacionar com a superficialidade das justificativas, fragilidade dos diagnósticos e baixa reflexão sobre os efeitos dos dispositivos criados. A hegemonia do discurso punitivo favorece a criação de verdades pré-concebidas, sendo desnecessária que a produção legislativa esteja baseada em análises realistas da realidade e projeções dos efeitos esperados pela norma criada.

Ignora-se os diagnósticos de uma análise etiológica do crime, assim como as críticas deslegitimantes²⁸³, para buscar capitalização política e a viabilizar a aparência de legitimidade imediata da produção legislativa penal. No entanto, a expansão irrefletida do aparato punitivo também contribui para a construção de estrutura com alto risco de ineficácia e de causar efeitos colaterais severos, que conduzem a deslegitimação do instrumento punitivo.

Cabe questionar, portanto, o papel do Poder Legislativo enquanto estrutura legitimante do poder punitivo e a ausência de identidade entre os discursos, propostas legislativas e a realidade. A ausência de dados e fundamentos científicos que instruem as propostas legislativas indicam esse descolamento e a consequente ineficácia e má qualidade da legislação penal brasileira. Portanto, a compreensão desse cenário de forma realista é fundamental para se pensar o desenvolvimento do direito penal no país.

CONCLUSÃO

O presente trabalho buscou investigar os fatores de influência que operam sobre a produção legislativa penal, tomando como objeto de estudo o processo legislativo do "Pacote

²⁸³ Zaffaroni, Eugênio Raul. *Op. Cit.*, 1991.

Anticrime" (PL 10.372/18²⁸⁴, PL 10.373/18²⁸⁵ e PL 882/19²⁸⁶). Ao longo desta pesquisa, constatou-se que o processo de produção legislativa penal é pautado por uma dinâmica e racionalidade política, influenciada por elementos próprios da organização do Poder Legislativo, assim como do “jogo” político.

No primeiro capítulo, realizou-se revisão bibliográfica objetivando expor o estado da arte a respeito da dinâmica de funcionamento do Poder Legislativo e dos fatores de influência sobre o processo legislativo. A partir desses subsídios, no segundo capítulo deste trabalho, buscou-se observar quais fatores influíram sobre o processo legislativo do Pacote Anticrime de 2019, por meio de estudo de caso.

A análise realizada no segundo capítulo confirmou a influência do Poder Executivo, Poder Judiciário, *timing*, lideranças partidárias, lideranças legislativas, eleitorado, opinião pública, mídia, redes sociais, grupos de interesse e fatos de grande repercussão social. Esses fatores já nomeados pela literatura científica foram identificados no âmbito dos debates realizados nas reuniões deliberativas e atos legislativos relacionados ao GT Penal.

O *timing* pode ser entendido como tempo de tramitação da proposta legislativa, tempo de pauta na sessão ou janela de oportunidade política, sendo fator de grande influência sobre o processo legislativo. Quanto maior o tempo de tramitação de uma proposta, menor parece ser a probabilidade de sua aprovação. Essa variável aparece rotineiramente no discurso dos parlamentares, que expressavam a necessidade de simplificar e facilitar a tramitação, tornando-a mais rápida e descomplicada.

A criação do GT Penal está diretamente relacionada à manipulação do *timing*, pois visava garantir uma tramitação mais rápida ao Pacote Anticrime. Apesar de haver Comissão Especial constituída, o PL 10.372/18 foi remetido diretamente ao Plenário, com sujeição ao regime de urgência e aprovação do texto alternativo apresentado na mesma sessão.

Assumir a importância do *timing* é essencial para compreender a frequente adoção do regime de urgência em votações de matéria criminal. O direito penal é um aparato de grande relevância social mobilizado pela percepção social sobre fatos definidos como de maior lesividade. O sistema de justiça criminal organiza o exercício da força estatal, o qual é

²⁸⁴ Projeto de lei oriundo da comissão de juristas cujo texto alternativo foi aprovado pelo Congresso Nacional no âmbito das discussões do Pacote Anticrime de 2019, o qual deu origem à Lei n. 13.964/2019.

²⁸⁵ Projeto de lei oriundo da comissão de juristas o qual foi desapensado por tratar de matéria cível.

²⁸⁶ Projeto de lei oriundo do Ministério da Justiça, divulgado como “Pacote Anticrime” pelo Poder Executivo. Apesar deste PL não ter originado a Lei 13.964/2019, muitas de suas alterações foram incorporadas no texto alternativo do PL 10.372/18 aprovado pelo CN.

frequentemente atravessado por diversas contradições. O maior tempo de tramitação permite a ampliação do debate sobre a temática, abrindo espaço para questionamentos sobre os efeitos e contradições das propostas. Nesse contexto, a manipulação do *timing* é uma das mais importantes táticas político-legislativas utilizadas pelos parlamentares.

Ainda, esse fator também pode ser compreendido como a janela de oportunidade (temporal) que potencializa o apoio a determinada pauta. Isso é observável especialmente quando o patrocínio da proposta legislativa coincide com momentos de grande comoção social, pressão da opinião pública, repercussão midiática ou interesse do Poder Executivo e de lideranças legislativas. Por outro lado, a falta de alinhamento com uma janela de oportunidade pode inviabilizar o sucesso das iniciativas apresentadas.

Por sua vez, a mídia exerce forte impacto ao pautar o debate público e direcionar a atenção tanto dos parlamentares quanto da sociedade para determinados temas, muitas vezes contribuindo para a aceleração ou modificação de propostas em tramitação. Esse efeito pode ser constatado por meio de menções a fatos divulgados pela mídia, assim como casos de alta repercussão social, que impactaram a atividade legislativa.

Em alguns casos, observou-se que deputados expuseram preocupação e insatisfação sobre a repercussão midiática das decisões e debates do GT Penal. No caso da prisão em segunda instância, por exemplo, os parlamentares concluíram que o tema exigia Proposta de Emenda à constituição (PEC), contudo, repercutiu-se que o GT teria rejeitado a proposta. Esse fato gerou pressão sobre os parlamentares, que inclusive dedicaram falas durante reunião do GT Penal para esclarecer a posição adotada. A situação aparenta constituir tentativa de redução de danos reputacionais dos representantes perante suas bases eleitorais.

A opinião pública, por sua vez, também é mecanismo de pressão sobre a atuação dos parlamentares em matéria criminal. O sentimento da população sobre o tema criminal e da segurança pública, é fator essencial para gerar o mal estar social necessário à criminalização de condutas, influenciando sobre o comportamento legislativo. Comumente, essas opiniões são capturadas pelo discurso populista penal. A percepção social sobre a violência, criminalidade e segurança pública interfere na disseminação de posições que pregam o alto rigor da punição penal e combate à impunidade. As posições dos parlamentares que defendem o recrudescimento do tratamento penal com o aumento de penas e diminuição de garantias costumam ter mais sucesso em meio à percepção social de insegurança e crescimento da criminalidade.

As redes sociais ampliaram e dinamizaram esse processo, permitindo a rápida mobilização de grupos e a difusão de informações (ou desinformações), que influenciam diretamente sobre a agenda legislativa e o comportamento dos parlamentares. Contudo, as posições encontram grandes distorções, uma vez que o ambiente digital favorece a formação de bolhas de opinião, em que argumentos unicamente ideológicos, pautados por interesses específicos ou ideias pré concebidas se sobrepõem ao debate racional. Isso impacta o processo legislativo penal com propostas que refletem mais a pressão momentânea do público do que fundamentos sólidos e científicos.

Assim, a influência das redes sociais reforça tendências populistas penais e dificulta a construção de soluções legislativas equilibradas e eficazes para o sistema penal brasileiro. Esse cenário também possui forte influência das métricas de tempo de tela e engajamento que são utilizadas pelos algoritmos para mobilizar a entrega de conteúdos. Esse fato é relevante para a política legislativa penal por distorcer a opinião pública e ter o potencial de construir e mobilizar o mal estar necessário às alterações legislativas e fenômenos criminalizantes.

Além disso, observou-se que o eleitorado atua como fator relevante seja pela criação de incentivos a políticas paroquialistas no âmbito legislativo criminal assim como a modulação da conduta dos parlamentos em relação à expectativa dos seus eleitores, especialmente em temas sensíveis e de ampla repercussão. Nesse sentido, este trabalho identificou a mobilização do eleitorado a partir das pautas relacionadas às plataformas eleitorais do representante.

A religião também atua como fator de influência ao mobilizar segmentos organizados da sociedade, que pressionam por propostas compatíveis com valores e crenças religiosas, impactando debates e deliberações no âmbito legislativo.

O Poder Executivo foi identificado nesta dissertação como um fator de influência autônomo, distinguindo-se dos grupos de interesse comuns. Os dados e a literatura sugerem que seu principal papel é o de articulador político central da agenda e de mobilização de bancadas e interesses. Além disso, o Poder Executivo possui poderes próprios, como a possibilidade de propor Projetos de Lei, requerer urgência na tramitação de processos, a capacidade de obstruir a pauta do Congresso Nacional por meio da edição de Medidas Provisórias, assim como o poder de veto. Ainda que a decisão final seja do parlamento, as ferramentas que se encontram à disposição do Poder Executivo lhe conferem poder negocial que viabiliza sua maior influência sobre diversas pautas.

O grau de influência do Poder Executivo sobre a agenda legislativa não é estanque, visto que diversos fatores modificam as “taxas de dominância” e “taxas de sucesso” das proposições legislativas de iniciativa e “patrocinadas” pelo governo federal. Entre alguns fatores que se destacam para entender essa variância estão: (i) o funcionamento do presidencialismo de coalizão e as articulações partidárias, (ii) o apoio (ou sua falta) das maiorias parlamentares à agenda governamental, (iii) a importância dos debates para a sociedade civil, (iv) o nível de popularidade do governo no momento em que as propostas foram apresentadas e votadas, e (v) a habilidade e capacidade de articulação do governo federal.

Sendo assim, a eventual atuação do Poder Executivo na contenção da política punitivista possui conexão com essas dinâmicas de poder, bem como com as especificidades das posições governistas e dos debates públicos e político-parlamentares.

Nesse contexto, este trabalho conclui que os fatores de influência no processo legislativo se comportam como redes interligadas e complexas que impactam distintas proposições de maneira conjunta, não devendo ser considerados de forma isolada. É mais útil compreender o grau de influência de cada fator e as suas inter-relações do que definir, individualmente, qual deles seria o mais relevante, especialmente diante da dificuldade concreta de os isolar.

Além disso, constatou-se que os Projetos de Lei em matéria criminal frequentemente apresentam justificativas insuficientes ou inexistentes, com diagnósticos imprecisos e menções superficiais a conceitos como bem jurídico, proporcionalidade e combate à impunidade. Esses conceitos funcionam como “envelopes vazios”: argumentos de legitimidade sem fundamentação teórica ou sustentação empírica sólida. O uso recorrente de argumentos genéricos faz com que as reformas penais ocorram sem a devida reflexão e projeção da potencial eficiência e eficácia da medida para o fim que se propõe a alcançar. Com isso, abre-se espaço para reforços em distorções e limitações estruturais no sistema de justiça criminal.

Ainda, observou-se que o processo legislativo pode ser utilizado de forma instrumental para gerar benefícios direcionados a aliados, neutralizar adversários políticos e explorar ganhos de capital político, utilizando-se da produção legislativa como instrumento belicoso de disputa política, em fenômeno que pode ser entendido como “*legislaware*”.

O que este trabalho nomeia como “*legislaware*”, pode ser entendido como uma espécie de “*lawfare*” no contexto da produção legislativa. Nesse cenário, atos legislativos como projetos de lei seriam utilizados preponderantemente para criar benefícios políticos imediatos

ou direcionados a grupos específicos e não para gerar efeitos normativos destinados a cumprir determinada agenda político-criminal.

Outro achado é o de que o processo legislativo não precisa estar baseado na realidade. As propostas legislativas não costumam ser baseadas em dados, conhecimentos científicos e fontes de informação legislativa confiáveis, fundando-se em opiniões que não necessariamente adotam premissas verdadeiras e interesses ligados a agendas políticas. Por vezes, o objetivo declarado da proposição legislativa não é apto a alcançar o resultado desejado ou visa abolir norma, instrumento jurídico ou política pública que comprovadamente gera resultados desejáveis.

No caso do Pacote Anticrime de 2019, a atuação dos parlamentares revela que os dispositivos oriundos da atuação da Comissão de Juristas também careciam de exposição de um processo diagnóstico baseado em evidências precisas e com uma exposição satisfatória dos efeitos esperados com cada alteração legislativa.

Ainda foi possível observar que o desconhecimento técnico (des)orientou trabalhos dos deputados do GT Penal. Exemplo disso foram os debates sobre a alienação antecipada de bens, pautado a partir dos custos para custódia, manutenção de bens de alto valor e rápida depreciação. Apenas após ampla discussão sobre o tema que se “recordou” que a matéria já estava prevista e vigente no art. 144-A do CPP.

Assim, apesar de haver preocupação dos parlamentares com a técnica-legislativa, como externalizado ao longo das reuniões analisadas, esse elemento aparece com caráter secundário e instrumental. Impeditivos técnico-legislativos normalmente são argumentos para temas que os parlamentares têm interesse em afastar do debate, muitas vezes, deliberando “sem decidir”.

Um exemplo disso é o caso do cumprimento provisório da pena após a condenação em segundo grau de jurisdição. Trata-se de tema de grande controvérsia dentro do Pacote Anticrime, o qual não foi objeto de deliberação de mérito. Os parlamentares, mesmo que por maioria apertada, entenderam que o tema deveria ser objeto de Proposta de Emenda à Constituição, retirando-a das alterações propostas pelo Pacote Anticrime de 2019.

Outro exemplo é o do *plea bargain*, o qual suscitou debates sobre a possibilidade de remessa da proposta à Comissão Especial do Código de Processo Penal, haja vista a reestruturação que a medida geraria no âmbito do processo penal brasileiro. Ao final dessa

discussão, o grupo adotou o Acordo de Não Persecução Penal, como o modelo “harmonizado” de justiça criminal negocial que poderia ser aplicado ao caso brasileiro.

Além disso, a análise do Pacote Anticrime permitiu observar uma reconfiguração da influência do Poder Executivo na agenda político-criminal. Constatou-se que, embora o Executivo exerça papel relevante sobre a agenda legislativa penal, esse protagonismo é condicionado ao nível de autonomia que o Congresso Nacional permite que o outro Poder tenha. No caso específico do GT Penal, notou-se que a influência do Poder Executivo foi mitigada pelo protagonismo assumido pelo Legislativo na condução da harmonização dos textos e na adoção majoritária do texto da comissão de juristas. Nesse contexto, o Pacote Anticrime do Poder Executivo foi desidratado ao tramitar pelo Poder Legislativo, demonstrando que, apesar de haver influência, esta foi limitada.

Essa tendência também se observa no âmbito das alterações propostas pelo Pacote Anticrime. O Poder Executivo centralizou a articulação política e tomou o protagonismo a partir da mobilização de sua plataforma eleitoral de endurecimento penal. Apesar de o Pacote Anticrime aprovado ser oriundo do anteprojeto da comissão de juristas (PL 10.372/18), a mobilização gerada pelo PL 882/19 (Pacote Anticrime do Poder Executivo) foi essencial para o avanço das alterações legislativas.

Exemplo dessa articulação foram as posições representadas por deputados governistas. Isso pode ser observado na reunião deliberativa de 03/07/2019, na qual foram feitas menções sobre a atuação do Ministro Sérgio Moro e sobre a posição do governo a respeito do endurecimento das penas para práticas relacionadas ao crime de milícia.

Além disso, a pesquisa apontou que fatos de grande repercussão social são frequentemente utilizados como fundamento para alterações legislativas. No âmbito das alterações do Pacote Anticrime, o uso de menções ao aumento da criminalidade e combate a corrupção foram frequentemente expostos como fundamento das medidas. Observou-se que casos que geram indignação pública são utilizados expressamente pelos parlamentares em debates e nas justificativas apresentadas em documentos legislativos com o intuito de conferir verossimilhança aos discursos defendidos. Esses episódios operam como ferramentas de convencimento sobre a necessidade de alteração da norma.

Assim, identificou-se o uso recorrente de discursos de apelo popular como o combate à impunidade e o endurecimento de penas como justificativas centrais para as posições adotadas a respeito de determinados dispositivos penais. A defesa dessas posições independe de

desenvolvimento técnico entre a premissa e a conclusão da medida. Ou seja, presume-se que uma medida "A" resultará no efeito "B" (seja ele combate à impunidade, eficiência do sistema de justiça criminal, celeridade etc.), sem a apresentação de nexos causais demonstráveis.

Portanto, conclui-se que os dados coletados sugerem que a racionalidade predominante na alteração legislativa penal analisada possui caráter essencialmente político e simbólico. O uso de fatos específicos para fundamentar normas gerais e a utilização instrumental de conceitos dogmáticos sugere a gestão de narrativas de poder e expectativas sociais como mecanismo de interferência sobre o comportamento parlamentar em detrimento do rigor científico ou da análise de eficácia de políticas públicas criminais.

Esses achados confirmam a superficialidade do debate criminal e a falta de embasamento e reflexão que marca a produção legislativa brasileira. Além disso, detalhou-se a influência dos fatores *timing*, eleitorado, opinião pública, mídia, protagonismo do Poder Executivo, atuação do Legislativo, atuação de grupos de especialistas (como a Comissão de Juristas), uso de fatos de grande repercussão social, discursos de apelo popular (como combate à impunidade e endurecimento de penas), a gestão de narrativas de poder e expectativas sociais como elementos centrais no processo de formulação legislativa penal do Pacote Anticrime.

Finalmente, espera-se que os achados deste trabalho possam lançar luz sobre os fatores que influenciam no processo de criação das leis penais, contribuindo para a tarefa de construir um arcabouço teórico capaz de explicar o fenômeno criminal e o fenômeno legislativo penal com mais precisão. Almeja-se, assim, que tais debates subsidiem o aprimoramento do processo legislativo penal, auxiliando na superação das maiores contradições desse instrumento.

REFERÊNCIAS

ANDRADE, Vera Regina Pereira de. **Sistema penal máximo x cidadania mínima: códigos da violência na era da globalização**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2003.

ANDRADE, Vera Regina Pereira de. **Minimalismos, abolicionismos e eficientismo: a crise do sistema penal entre a deslegitimação e a expansão**. Revista Seqüência, Florianópolis, n. 52, p. 163-182, 2006.

ANTAMBA, Juan Andrés et al. **La ineficacia del aumento de penas en delitos graves: Un análisis del impacto en la reducción del índice delictivo en el Ecuador.** MQRInvestigar, v. 8, n. 3, p. 3707, 2024.

ARAÚJO, Paulo Magalhães. **O bicameralismo no Brasil: argumentos sobre a importância do Senado na análise do processo decisório federal.** Política & Sociedade, Florianópolis, v. 11, n. 21, p. 91-119, 2012.

AZEVEDO, Rodrigo Ghiringhelli de; CIFALI, Ana Cláudia. **Política criminal e encarceramento no Brasil nos governos Lula e Dilma: Elementos para um balanço de uma experiência de governo pós-neoliberal.** Civitas - Revista de Ciências Sociais, Porto Alegre, v. 15, n. 1, p. 105-127, jan./mar. 2015.

BAIÃO, Alexandre Lima; COUTO, Cláudio Gonçalves. **A eficácia do pork barrel: a importância de emendas orçamentárias e prefeitos aliados na eleição de deputados.** Opinião Pública, v. 23, n. 3, p. 714-753, 2017.

BRASIL, Assembleia Nacional Constituinte. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.** Brasília, DF: Presidência da República.

Brasil, Câmara dos Deputados. **Biografia Completa do Deputado Federal Capitão Augusto.** Disponível em <<https://www.camara.leg.br/deputados/178829>>

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Ficha de Tramitação do PL 882/2019.** Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2192353>

Brasil, Câmara dos Deputados. Gravação da Reunião Ordinária em 03/07/2019 Do Grupo De Trabalho Destinado A Analisar E Debater As Mudanças Promovidas Na Legislação Penal E Processual Penal Pelos Projetos De Lei nº 10.372, de 2018, nº 10.373, de 2018, e nº 882, de 2019. 56ª Legislatura - 1ª Sessão Legislativa Ordinária. 2019. Disponível em: <<https://www.youtube.com/watch?v=BDtaxcC4T7Q>>

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Inteiro Teor do Projeto de Lei 10.372 de 2018.**

Disponível em:

https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1666497&filename=Tramitacao-PL%2010372/2018.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Ficha de Tramitação do Projeto de Lei 10.372 de 2018.**

Disponível em:

<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2178170>

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Lula veta projeto que aumenta de 513 para 531 o número de deputados federais.** Disponível em:

<https://www.camara.leg.br/noticias/1181279-lula-veta-projeto-que-aumenta-de-513-para-531-o-numero-de-deputados-federais/>.

BRASIL, Câmara dos Deputados. **Notas Taquigráficas da Reunião Ordinária do Dia 03/07/2019 Do Grupo De Trabalho Destinado A Analisar E Debater As Mudanças Promovidas Na Legislação Penal E Processual Penal Pelos Projetos De Lei nº 10.372, de 2018, nº 10.373, de 2018, e nº 882, de 2019.** 56ª Legislatura - 1ª Sessão Legislativa Ordinária. 2019.

BRASIL, Câmara dos Deputados. **Notas Taquigráficas da Reunião Ordinária do Dia 10/07/2019 Do Grupo De Trabalho Destinado A Analisar E Debater As Mudanças Promovidas Na Legislação Penal E Processual Penal Pelos Projetos De Lei nº 10.372, de 2018, nº 10.373, de 2018, e nº 882, de 2019.** 56ª Legislatura - 1ª Sessão Legislativa Ordinária. 2019

BRASIL, Câmara dos Deputados. **Notas Taquigráficas da Reunião Ordinária do Dia 11/07/2019 Do Grupo De Trabalho Destinado A Analisar E Debater As Mudanças Promovidas Na Legislação Penal E Processual Penal Pelos Projetos De Lei nº 10.372, de 2018, nº 10.373, de 2018, e nº 882, de 2019.** 56ª Legislatura - 1ª Sessão Legislativa Ordinária. 2019

BRASIL, Câmara dos Deputados. Notas Taquigráficas da Reunião Ordinária do Dia 06/08/2019 Do Grupo De Trabalho Destinado A Analisar E Debater As Mudanças Promovidas Na Legislação Penal E Processual Penal Pelos Projetos De Lei nº 10.372, de 2018, nº 10.373, de 2018, e nº 882, de 2019. 56ª Legislatura - 1ª Sessão Legislativa Ordinária. 2019.

BRASIL, Câmara dos Deputados. Notas Taquigráficas da Reunião Ordinária do Dia 22/08/2019 Do Grupo De Trabalho Destinado A Analisar E Debater As Mudanças Promovidas Na Legislação Penal E Processual Penal Pelos Projetos De Lei nº 10.372, de 2018, nº 10.373, de 2018, e nº 882, de 2019. 56ª Legislatura - 1ª Sessão Legislativa Ordinária. 2019.

BRASIL, Câmara dos Deputados. Notas Taquigráficas da Reunião Ordinária do Dia 27/08/2019 Do Grupo De Trabalho Destinado A Analisar E Debater As Mudanças Promovidas Na Legislação Penal E Processual Penal Pelos Projetos De Lei nº 10.372, de 2018, nº 10.373, de 2018, e nº 882, de 2019. 56ª Legislatura - 1ª Sessão Legislativa Ordinária. 2019.

BRASIL, Câmara dos Deputados. Notas Taquigráficas da Reunião Ordinária do Dia 03/09/2019 Do Grupo De Trabalho Destinado A Analisar E Debater As Mudanças Promovidas Na Legislação Penal E Processual Penal Pelos Projetos De Lei nº 10.372, de 2018, nº 10.373, de 2018, e nº 882, de 2019. 56ª Legislatura - 1ª Sessão Legislativa Ordinária. 2019.

BRASIL, Câmara dos Deputados. Notas Taquigráficas da Reunião Ordinária do Dia 18/09/2019 Do Grupo De Trabalho Destinado A Analisar E Debater As Mudanças Promovidas Na Legislação Penal E Processual Penal Pelos Projetos De Lei nº 10.372, de 2018, nº 10.373, de 2018, e nº 882, de 2019. 56ª Legislatura - 1ª Sessão Legislativa Ordinária. 2019.

BRASIL, Câmara dos Deputados. Notas Taquigráficas da Reunião Ordinária do Dia 19/09/2019 Do Grupo De Trabalho Destinado A Analisar E Debater As

Mudanças Promovidas Na Legislação Penal E Processual Penal Pelos Projetos De Lei nº 10.372, de 2018, nº 10.373, de 2018, e nº 882, de 2019. 56ª Legislatura - 1ª Sessão Legislativa Ordinária. 2019.

BRASIL, Câmara dos Deputados. Notas Taquigráficas da Reunião Ordinária do Dia 25/09/2019 Do Grupo De Trabalho Destinado A Analisar E Debater As Mudanças Promovidas Na Legislação Penal E Processual Penal Pelos Projetos De Lei nº 10.372, de 2018, nº 10.373, de 2018, e nº 882, de 2019. 56ª Legislatura - 1ª Sessão Legislativa Ordinária. 2019.

BRASIL, Câmara dos Deputados. Notas Taquigráficas da Reunião Ordinária do Dia 01/10/2019 Do Grupo De Trabalho Destinado A Analisar E Debater As Mudanças Promovidas Na Legislação Penal E Processual Penal Pelos Projetos De Lei nº 10.372, de 2018, nº 10.373, de 2018, e nº 882, de 2019. 56ª Legislatura - 1ª Sessão Legislativa Ordinária. 2019.

BRASIL, Câmara dos Deputados. Notas Taquigráficas da Reunião Ordinária do Dia 08/10/2019 Do Grupo De Trabalho Destinado A Analisar E Debater As Mudanças Promovidas Na Legislação Penal E Processual Penal Pelos Projetos De Lei nº 10.372, de 2018, nº 10.373, de 2018, e nº 882, de 2019. 56ª Legislatura - 1ª Sessão Legislativa Ordinária. 2019.

BRASIL, Câmara dos Deputados. Notas Taquigráficas da Reunião Ordinária do Dia 30/10/2019 Do Grupo De Trabalho Destinado A Analisar E Debater As Mudanças Promovidas Na Legislação Penal E Processual Penal Pelos Projetos De Lei nº 10.372, de 2018, nº 10.373, de 2018, e nº 882, de 2019. 56ª Legislatura - 1ª Sessão Legislativa Ordinária. 2019.

BRASIL, Câmara dos Deputados, Redação da Agência Câmara de Notícias. Denúncia sobre uso indevido de imagens de crianças motiva 32 projetos na Câmara dos Deputados: Influenciador Felca mostrou como as imagens de crianças e adolescentes estão alimentando a

pedofilia. Disponível em: <<https://www.camara.leg.br/noticias/1187375-denuncia-sobre-uso-indevido-de-imagens-de-criancas-motiva-32-projetos-na-camara-dos-deputados/>>.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Regimento Interno**. Resolução n. 17, de 1989 e Resolução n. 16 de 2025.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Relatório Final do grupo de trabalho destinado a analisar e debater as mudanças promovidas na legislação penal e processual penal pelos projetos de lei nº 10.372, de 2018, nº 10.373, de 2018, e nº 882, de 2019 – GTPENAL**. Brasília, 2019.

BRASIL. Congresso Nacional. **Regimento Comum**. Resolução n. 1, de 1970-CN.

BRASIL, Conselho Nacional de Justiça; Elaborado por Zanetic, André *et. Al.* Departamento de Monitoramento e Fiscalização do Sistema Carcerário e do Sistema de Execução de Medidas Socioeducativas — DMF. 2024

BRASIL, Mesa Diretora da Câmara dos Deputados. Ato do presidente da Câmara dos deputados de 14/03/2019, 2019.

BRASIL. Senado Federal. Consulta da atividade legislativa das comissões do Senado Federal. CPIPEP – CPI da Pedofilia, 2026. Disponível em <<https://legis.senado.leg.br/atividade/comissoes/comissao/2805/>>.

BRASIL. Senado Federal. **Regimento Interno**. Resolução n. 93 de 1970.

BRASIL, Supremo Tribunal Federal, Portal do. Ministros: Alexandre de Moraes. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/ostf/ministros/verMinistro.asp?id=50&periodo=STF>.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **RE 608588**. Relator Min. Luiz Fux, Tribunal Pleno, julgado em 20-02-2025, Publicado em 22-08-2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **RE 635659**. Relator Ministro Gilmar Mendes, Tribunal Pleno, publicado em 27/09/2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **STF fixa prazo para redistribuição do número de cadeiras na Câmara dos Deputados**. Disponível em:

<https://noticias.stf.jus.br/postsnoticias/stf-fixa-prazo-para-redistribuicao-do-numero-de-cadeiras-na-camara-dos-deputados/>.

BRASIL, TV Câmara, Câmara dos Deputados. **Gravação audiovisual da reunião do Grupo De Trabalho Sobre A Legislação Penal E Processual Penal de 10/07/2019 - Continuação da Discussão e Votação do Relatório do Relator**. Disponível em:

<<https://www.camara.leg.br/evento-legislativo/56505>>

BRASIL, TV Câmara, Câmara dos Deputados. **Grupo de Trabalho sobre o Pacote Anticrime - Direitos do informante**. Transmitido ao vivo em 7 de mai. de 2019. Disponível em <<https://www.youtube.com/watch?v=Sfl4we4S6R8>>

CAMPOS, Marcelo da Silveira; AZEVEDO, Rodrigo Ghiringhelli de. A ambiguidade das escolhas: política criminal no Brasil de 1989 a 2016. **Revista de Sociologia e Política**, v. 28, n. 73, 2020.

CANFIELD-DAVIS, Katherine et al. **Factors of influence on legislative decision making: a descriptive study** updated august 2009. *Journal of Legal, Ethical and Regulatory Issues*, v. 13, n. 2, 2010.

CANFIELD-DAVIS, K., & Jain, S. **Legislative Decision Making on Education Issues: A Qualitative Study**. *The Qualitative Report*, 15(3), 600-629. 2010. Disponível em: <https://doi.org/10.46743/2160-3715/2010.1166>.

CRENSHAW, Kimberlé. **Demarginalizing the intersection of race and sex: a black feminist critique of antidiscrimination doctrine, feminist theory and antiracist politics**. *The University of Chicago Legal Forum*, Chicago, n. 140, p. 139-167, 1989.

CYPRIANO, Vinicius Carloni. **A distribuição desproporcional de cadeiras na Câmara dos Deputados entre as unidades federativas e a desigualdade de voto em razão do domicílio eleitoral**. 2021. Trabalho de Conclusão de Curso orientado pelo Prof. Dr. Paulo Henrique Blair de Oliveira, Faculdade de Direito da Universidade de Brasília, Brasília, 2021.

DÍEZ RIPOLLÉS, José Luis. La racionalidade legislativa penal. Decisiones en un procedimiento socio-legislativo complejo. In: OLIVER-LALANA, A. Daniel et al. (org.). **La legislación em serio: Estudios sobre derecho y jurisprudencia**. Valencia: Tirant lo Blanch, 2019.

DÍEZ RIPOLLÉS, José Luis. O Papel Epistêmico Da Política Criminal Nas Ciências Penais: A Contribuição De V. Liszt. Tradução de Chiavelli Falavigno et al. **RDP**, Brasília, v. 19, n. 104, out./dez. 2022.

FALAVIGNO, Chiavelli Facenda; GONZÁLEZ-GUARDA, Claudio. **A persecução penal dos crimes dos poderosos na América Latina: um estudo comparado entre Brasil e Chile**. Revista Brasileira de Direito Processual Penal, Porto Alegre, v. 10, n. 3, e1020, set./dez. 2024.

FALAVIGNO, Chiavelli Facenda; KUHN, Lucas Luciano. **O Lobbying No PL Das Fake News: Análise Sobre O Trâmite Legislativo Na Câmara dos Deputados E Os Possíveis Reflexos Dos Posicionamentos Dos Grupos De Pressão**. Revista Crítica Penal y Poder, nov. 2024.

FERREIRA, Carolina Costa. **A política criminal no processo legislativo**. Belo Horizonte: Editora D'Plácido, 2021.

FERREIRA, Carolina Costa. O estudo de impacto legislativo como possível estratégia de contenção do encarceramento em massa no Brasil. **Revista Brasileira de Ciências Criminais**, São Paulo, v. 129, p. 137-180, 2017.

FISHER, Max. **A máquina do caos**: como as redes sociais reprogramaram nossa mente e nosso mundo. São Paulo: Todavia, 2023.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (IPEA). **Critérios objetivos no processamento criminal por tráfico de drogas**: natureza e quantidade de drogas apreendidas nos processos dos tribunais estaduais de justiça comum. Rio de Janeiro: Ipea, 2023.
Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.38116/ri221727>>.

IPEA. **Pesquisa do Ipea aponta impactos da descriminalização do porte de maconha para uso pessoal**. Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/portal/categorias/45-todas-as-noticias/noticias/15132-pesquisa-do-ipea-aponta-impactos-da-descriminalizacao-do-porte-de-maconha-para-uso-pessoal>. Acesso em: 2024.

KELSEN, Hans. **Teoria Pura do Direito**. São Paulo: Editora JusPodivm, 2009.

KIM, In Song; KUNISKY, Dmitriy. **Mapping political communities: A statistical analysis of lobbying networks in legislative politics**. Political Analysis , v. 29, n. 3, p. 317-336, 2021.

KNIESS, Andressa Buttore. **A opinião do cidadão importa? A tramitação das proposições legislativas mais votadas no Portal e Cidadania do Senado Federal**. Revista Eletrônica de Ciência Política, v. 11, n. 2, 2020.

LABORATORY, Southwest Educational Development (SEDL). Deliberating about education: A new policy tool? **Insights on Education policy, practice and research**, v. 10, dez. 1999.

LIMONGI, Fernando. **A democracia no Brasil: presidencialismo, coalizão partidária e processo decisório**. Novos estudos CEBRAP, São Paulo, n. 76, p. 17-41, 2006.

LOPES, Iara Maria Machado. **Avaliação de Impacto Legislativo no Brasil**: Metodologia e estratégias de aplicação em matéria criminal. Dissertação de Mestrado Submetida ao

Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal de Santa Catarina, sob orientação da Prof. Dra. Chiavelli Facenda Falavigno, Florianópolis, 2024.

MACHADO, Maíra Rocha et al. **Análise das justificativas para a produção de normas penais**. Brasília: Ministério da Justiça, Secretaria de Assuntos Legislativos, 2010.

MARQUES, José Elias Domingos Costa. Bicameralismo de fato? Representação regional e produção legislativa no Senado Federal brasileiro. In: **36º Encontro Anual da Anpocs**, 2012.

MEIRA, Joaquim; POWER, Timothy J.; ZUCCO, Cesar. **Do you have an appointment? How executives shape electoral careers**. Oxford/Harvard: MPSA, 2024.

NASCIMENTO, Roberta Simões. **O argumento da intenção do legislador: anotações teóricas sobre uso e significado**. Revista de Informação Legislativa (RIL), Brasília, v. 58, n. 232, p. 167-193, out./dez. 2021.

NASCIMENTO, Roberta Simões et al. (org.). **Dicionário de Direito Parlamentar Brasileiro**. São Paulo: Editora JusPodivm, 2025.

OBSERVATÓRIO NACIONAL DOS DIREITOS HUMANOS. **Pessoas Privadas de Liberdade**. Novembro de 2025. Disponível em:
<https://experience.arcgis.com/experience/54febd2948d54d68a1a462581f89d920/page/Pessoas-Privadas-de-Liberdade/>.

PINHEIRO, Victor Marcel; FALCONI, Ivan Furlan; VIEIRA, Gustavo Afonso Sabóia. **Presidencialismo de coalizão: poder de agenda e taxas de dominância e de sucesso nas relações entre o Executivo e o Legislativo**. Revista de Informação Legislativa (RIL), Brasília, v. 61, n. 242, p. 11-33, abr./jun. 2024.

PIRES, S. C.; PINTO, A. L.; JUSTO, A. M. **Percepção de risco da violência urbana no estado do Espírito Santo**. PSI UNISC, v. 5, n. 1, p. 96-110, 2021.

RAMOS, Marcelo Buttelli. **Política legislativa penal: fundamentos e limites juspolíticos para a criminalização de condutas**. São Paulo: Marcial Pons, 2024.

RICCI, Paolo. O conteúdo da produção legislativa brasileira: leis nacionais ou políticas paroquiais? **Dados**, Rio de Janeiro, v. 46, n. 4, p. 699-734, 2003.

REIS JUNIOR, Almir Santos; SANDOVAL, Thales de São José. **Análise do plea bargain na justiça penal negocial brasileira sob a ótica dos projetos de Leis nº 882/19 e 8.045/2010**. Revista de Direito Público Contemporâneo, v. 1, n. 1, 2020.

ROSA, Alexandre Moraes da. **Guia do Processo Penal Conforme a Teoria dos Jogos**. Florianópolis: Empório do Direito, 2017.

SANTOS, Eveline Ribeiro dos. **A Bancada Da Bala Na Câmara: Quem São E O Que Propõem Esses Deputados**. 2018. Dissertação (Mestrado em Direito) – Universidade de Brasília, Brasília, 2018.

SANTOS, Wanderley Guilherme dos. **Paralisia de decisão e comportamento legislativo: a experiência brasileira 1959-1966**. (versão parcial do capítulo 1, segunda parte, de Santos, Wanderley Guilherme dos. Impass and crisis in Brazilian politics. Stanford University, 1972. Ph.D. dissertation (first draft). Revista de Administração de Empresas, Decisão e Comportamento Legislativo. Abr/Jun, 1973.

SILVA, Rafael Silveira e. **Legislativo, Executivo e a dinâmica das emendas constitucionais**. Revista de Informação Legislativa (RIL), Brasília, v. 50, n. 200, out./dez. 2013.

SILVA, Rafael Silveira e; SIMÕES, Leandro Ribeiro. **Relação bicameral no processo legislativo: um panorama da tramitação das propostas formuladas pelo Congresso na ótica das casas revisoras**. Brasília: Núcleo de Estudos e Pesquisas/CONLEG/Senado, 2020.

SOARES DE SOUSA LIMA, Reginaldo. **Vulnerabilidade Digital E Riscos Da Adultização De Menores Em Plataformas De Mídia Social**. Periódicos Brasil, Macapá, v. 4, n. 2, p. 321–331, 2025.

STRANO, Rafael Polador. **Política Criminal e Política Pública**. Tese de Doutorado orientada pelo Prof. Dr. Sérgio Salomão Shecaira, Universidade de São Paulo. 2021.

VASCONCELLOS, Vinicius Gomes de. **Não-obrigatoriedade e acordo penal na Resolução 181/2017 do Conselho Nacional do Ministério Público**. Boletim IBCCRIM, São Paulo, n. 299, out. 2017.

Wattam, Donald K. **Factors of influence on legislative decision making: A descriptive study updated August 2009**. Journal of Legal, Ethical and Regulatory Issues, Volume 13, Number 2, 2010

ZAFFARONI, Eugênio Raul. **Em busca das penas perdidas: a perda de legitimidade do sistema penal**. Tradução de Vânia Romano Pedrosa e Amir Lopez da Conceição. 5. ed. Rio de Janeiro: Revan, 1991.