



PARECER Nº , DE 2015

De PLENÁRIO, em substituição às COMISSÕES DE RELAÇÕES EXTERIORES E DEFESA NACIONAL E DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E CIDADANIA, sobre o Projeto de Lei da Câmara (PLC) nº 101, de 2015, do(a) Presidente da República, que *regulamenta o disposto no inciso XLIII do art. 5º da Constituição Federal, disciplinando o terrorismo, tratando de disposições investigatórias e processuais e reformulando o conceito de organização terrorista; e altera as Leis nºs 7.960, de 21 de dezembro de 1989, e 12.850, de 2 de agosto de 2013.*

Relator: Senador **ROMERO JUCÁ**

I – RELATÓRIO

O Projeto de Lei da Câmara (PLC) nº 101, de 2015, define o terrorismo como sendo a prática dos atos que especifica nos incisos do § 1º do seu art. 2º, por razões de xenofobia, discriminação ou preconceito de raça, cor, etnia e religião, quando cometidos com a finalidade de provocar terror social ou generalizado, expondo a perigo pessoa, patrimônio, a paz pública ou a incolumidade pública.

O § 1º do art. 2º do PLC relaciona taxativamente os atos de terrorismo, ao passo que o § 2º exclui do campo de aplicação da lei as manifestações políticas, movimentos sociais, sindicais, religiosos, de classe, ou de categoria profissional, direcionados por propósitos sociais ou reivindicatórios, visando a contestar, criticar, protestar ou apoiar, com o





objetivo de defender direitos, garantias e liberdades constitucionais, sem prejuízo da tipificação penal contida em lei diversa.

O art. 3º do PLC tipifica a conduta de promover, constituir, integrar ou prestar auxílio, pessoalmente ou por interposta pessoa, a organização terrorista. Na sequência, seu § 1º estabelece que incorre nas mesmas penas aquele que dá abrigo ou guarida a pessoa que saiba tenha praticado ou esteja por praticar crime de terrorismo. Mais adiante, o art. 6º incrimina a conduta de receber, prover, oferecer, obter, guardar, manter em depósito, solicitar, investir, de qualquer modo, direta ou indiretamente, recursos, ativos, bens, direitos, valores ou serviços de qualquer natureza, para o planejamento, a preparação ou a execução de ato terrorista.

No art. 4º, o PLC incrimina a apologia ao terrorismo.

No art. 5º está prevista a punição dos atos preparatórios. Neste ponto, abre-se exceção à regra de não punição dos atos preparatórios, sendo certo que o dispositivo não trata da mera cogitação, senão da conduta de “realizar atos preparatórios de terrorismo com o propósito inequívoco de consumir tal delito”. Equipara-se a ato preparatório, nos termos do § 1º do art. 5º:

I – recrutar, organizar, transportar ou municiar indivíduos que viagem para país distinto daquele de sua residência ou nacionalidade; ou

II – fornecer ou receber treinamento em país distinto daquele de sua residência ou nacionalidade.

Os arts. 7º e 8º estabelecem causas de aumento de pena.





O art. 9º do PLC prevê que a pena será cumprida em estabelecimento de segurança máxima.

O art. 10 do projeto, que expressamente remete ao art. 5º, reafirma a vigência do art. 15 do Código Penal (CP).

Nos arts. 11 a 16 e 18, o PLC estabelece regras de direito processual.

O art. 11 fixa a competência da Justiça Federal para o julgamento dos crimes de terrorismo.

Os arts. 12 a 15 tratam de medidas assecuratórias sobre bens do acusado ou investigado e os procedimentos daí decorrentes.

O art. 16 prevê a aplicação, no processo dos crimes de terrorismo, das disposições da Lei nº 12.850, de 2 de agosto de 2013, que *define organização criminosa e dispõe sobre a investigação criminal, os meios de obtenção da prova, infrações penais correlatas e o procedimento criminal; altera o Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 (Código Penal); revoga a Lei nº 9.034, de 3 de maio de 1995; e dá outras providências.*

O art. 17 do PLC, por sua vez, faz aplicar aos crimes que define as disposições da Lei de Crimes Hediondos.

O art. 18 altera a Lei nº 7.960, de 21 de setembro de 1989, para admitir, no caso de crime de terrorismo, a prisão temporária.

Por fim, o art. 19 altera a redação do inciso II do § 2º do art. 1º da Lei nº 12.850, de 2013, que alude a “organizações terroristas internacionais,





reconhecidas segundo as normas de direito internacional, por foro do qual o Brasil faça parte, cujos atos de suporte ao terrorismo, bem como os atos preparatórios ou de execução de atos terroristas, ocorram ou possam ocorrer em território nacional”, para que o texto contemple simplesmente “organizações terroristas, entendidas como aquelas voltadas para a prática dos atos de terrorismo legalmente definidos”.

Foram apresentadas 14 emendas.

A Emenda nº 01, da Senadora Vanessa Grazziotin, insere o § 3º no art. 2º do PLC para estabelecer que “as definições ao disposto neste artigo deverão ser reconhecidas por tratados ou convenções internacionais do qual o Brasil é signatário”. O intuito é “prevenir retaliações internacionais acerca de possíveis violações do presente projeto de lei às normas de direito internacional, levando o Brasil a condenação por descumprir tratados dos quais é signatário, sendo estas normas supralegais no ordenamento jurídico brasileiro”.

A Emenda nº 02, também da Senadora Vanessa Grazziotin, altera a redação do parágrafo único do art. 11 do PLC, para atribuir especificamente à Agência Brasileira de Inteligência (Abin) – em vez de genericamente ao Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República – a coordenação dos trabalhos de prevenção e combate ao terrorismo. Argumenta que a experiência internacional no combate ao terrorismo demonstra que a Inteligência é a ferramenta mais adequada para a prevenção dessas ações e que a Abin já tem expertise no trabalho de prevenção ao terrorismo.

As demais emendas são todas de autoria do Senador Humberto Costa.





A Emenda nº 03 é substitutiva, pois altera totalmente o texto do PLC. Argumenta que o texto do PLC apresenta lacunas no que tange à definição dos atos de terrorismo e descreve tipos muito abertos, que causam insegurança jurídica. No mais, faz modificações que implicam na quantidade de pena cominada aos tipos penais relacionados ao terrorismo.

A Emenda nº 04 sugere nova redação ao artigo 2º para definir o crime de terrorismo como sendo aqueles atos típicos já previstos no ordenamento penal brasileiro ("crimes contra a pessoa, o patrimônio, a incolumidade pública ou a paz pública"), quando praticados com específica motivação e finalidade.

A Emenda nº 05 suprime o parágrafo único do art. 11 do PLC, por suposta inconstitucionalidade, consistente na atribuição de competências ao Poder Executivo, via alteração legislativa.

A Emenda nº 06 suprime o art. 7º do PLC, ao argumento de que a previsão de aumento de pena pelo resultado faz surgir antinomia com o artigo 2º, que prevê que as penas do terrorismo serão somadas às penas das demais infrações praticadas.

A Emenda nº 07 é no sentido de aplicar aos atos preparatórios a pena do delito consumado, reduzida de metade a três quartos, em vez de um quarto até a metade, como propõe o PLC. Dessa forma, a redução em relação à reprimenda prevista para o crime consumado ficaria coerente com a punição da tentativa, para a qual o art. 14, II, do Código Penal prevê a aplicação do crime consumado reduzida de um a dois terços.

A Emenda nº 08 altera o art. 9º do PLC para prever apenas que o réu e o condenado por crime previsto na lei ficarão separados dos demais





presos. Argumenta que os estabelecimentos penais de segurança máxima são destinados ao cumprimento de penas impostas a condenados de alta periculosidade, enquanto o PLC prevê crimes de apologia, favorecimento pessoal e atos preparatórios, que podem ensejar regime fechado, mas não apresentam necessariamente a gravidade específica para prisão em segurança máxima.

A Emenda nº 09 diminui a pena mínima para o crime de apologia a ato criminoso, para abarcar práticas virtuais, sem potencial ofensivo, possibilitando a aplicação do regime aberto para tais casos.

A Emenda nº 10 simplesmente muda o incremento de pena a que alude o art. 8º do PLC, estabelecendo uma majoração de até um terço, em vez do incremento fixo de um terço.

A Emenda nº 11 é no sentido de suprimir o art. 10 do PLC, porque entende ser incompatível o arrependimento eficaz de atos meramente preparatórios.

A Emenda nº 12 altera a redação do art. 3º do PLC, para condensar nesse dispositivo todas as condutas capazes de fazer surgir e funcionar uma organização terrorista, prevendo para todas a mesma pena, na busca da manutenção da proporcionalidade do sistema.

A Emenda nº 13 diminui a pena mínima para o crime de financiamento, de quinze para doze anos de reclusão, para guardar proporcionalidade com o crime de terrorismo.





Por último, a Emenda nº 14 introduz artigo prevendo o tipo de favorecimento pessoal no terrorismo, figura que foi excluída do art. 3º pela Emenda nº 12, acima mencionada.

Cabe ressaltar que a não aprovação da matéria até o dia 20/10/2015 poderá acarretar sanções internacionais ao Estado brasileiro, em razão da reunião plenária do Grupo de Ação Financeira (Gafi), que já alertou que pode incluir o País em sua “lista suja”, de países não cooperantes.

II – ANÁLISE

O ordenamento jurídico brasileiro em vigor trata do terrorismo de forma ainda indefinida. Embora a legislação não seja clara, há valores consagrados na Constituição Federal que permitem qualificar o terrorismo como crime inafiançável e insuscetível de graça ou anistia, conforme dispõe o inciso XLIII do art. 5º. O repúdio ao crime está entre os princípios essenciais que devem reger as relações internacionais do Estado brasileiro, de acordo com o art. 4º, inciso VIII. Tais diretrizes constitucionais põem em evidência a posição explícita do Estado brasileiro de frontal repúdio ao terrorismo.

Mais recentemente, em 2013, a Lei nº 12.850, que trata das organizações criminosas e dos procedimentos de investigação e de instrução criminal em relação a elas, expressamente previu as organizações terroristas como sujeitas ao seu regime normativo (art. 1º, § 2º, II).

Contudo, o mais próximo que nosso ordenamento chegou a uma definição legal de terrorismo foi no art. 20 da Lei de Segurança Nacional (Lei nº 7.170, de 1983), que, todavia, não chega a definir o que sejam “atos de terrorismo”, apesar de usar essa expressão.





A falta de uma definição clara quanto ao tipo penal não é um problema apenas brasileiro. Já foram elaborados, no âmbito da Organização das Nações Unidas (ONU), pelo menos 13 instrumentos internacionais sobre a matéria, sem que se chegasse, no entanto, a um consenso universal sobre quais elementos essenciais deveriam compor a definição típica do crime de terrorismo.

A tipificação do crime de terrorismo é importante porque se trata de fenômeno que ganhou importância na conjuntura internacional após o fim da Guerra Fria e contra o qual vários países vêm procurando dar respostas legislativas. Ademais, o Brasil é signatário de instrumentos internacionais em que se compromete a tipificar o terrorismo, o que significa que assumiu um compromisso internacional de cooperar para a segurança da sociedade mundial, e vem sendo pressionado pela comunidade internacional nesse sentido. Mecanismos de cooperação judiciária internacional e extradição, por exemplo, dependem de tipificação penal do crime nos países envolvidos.

Vale repisar que a não aprovação da matéria até o dia 20/10/2015 poderá acarretar sanções internacionais ao Estado brasileiro, em razão da reunião plenária do Grupo de Ação Financeira (Gafi), que já alertou que pode incluir o País em sua “lista suja”, de países não cooperantes.

Veio em boa hora, portanto, o PLC nº 101, de 2015.

Não observamos no texto da proposição vícios relacionados à constitucionalidade, juridicidade nem de natureza regimental.

No mérito, somos favoráveis à matéria.





Este é um grande passo que o Brasil dá no sentido de privilegiar os direitos humanos e fortalecer os valores democráticos.

Vai muito bem o PLC na definição das condutas que caracterizam o ato terrorista, cabendo mencionar que o § 2º do art. 2º exclui do campo de aplicação da lei as manifestações políticas, movimentos sociais, sindicais, religiosos, de classe, ou de categoria profissional, direcionados por propósitos sociais ou reivindicatórios, visando a contestar, criticar, protestar ou apoiar, com o objetivo de defender direitos, garantias e liberdades constitucionais, sem prejuízo da tipificação penal contida em lei diversa.

Consideramos positiva a severa reprimenda para o crime de terrorismo e as demais condutas associadas, além da punição dos atos preparatórios concretos tendentes à ação terrorista. A severidade se justifica pela excepcional gravidade e desvalor do ato terrorista, que constitui verdadeiro crime contra a nação, a democracia, e o Estado de direito.

Rejeitamos a Emenda nº 01, porque não vemos necessidade, nem seria adequado, sob o prisma da soberania nacional, submeter as definições legais brasileiras ao reconhecimento por tratados ou convenções internacionais do qual o Brasil seja signatário.

Rejeitamos a Emenda nº 02, porque dispensável atribuir especificamente à Agência Brasileira de Inteligência (Abin) a coordenação dos trabalhos de prevenção e combate ao terrorismo, sendo bastante a atribuição genérica ao Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República, órgão ao qual a Abin responde, enquanto não sobrevier a regulamentação da lei sobre este ponto.





Rejeitamos a Emenda nº 03, que é substitutiva, porque não vislumbramos as alegadas lacunas no texto do PLC e por considerarmos adequada a severidade das penas nele cominadas.

Rejeitamos a Emenda nº 04, por entendermos que os crimes de terrorismo estão definidos adequadamente no PLC, sendo desnecessário lançar mão de definições já previstas no ordenamento jurídico-penal. Ademais, nada obsta a incriminação de condutas fora das já previstas nas leis vigentes.

Rejeitamos a Emenda nº 05. O texto do art. 11 é claro ao prever a necessidade de regulamentação para definição das atribuições dos órgãos de inteligência, de repressão ao terrorismo e de persecução penal. Ademais, a prevalecer o entendimento do autor da emenda, no limite, sequer poderia o Poder Legislativo definir crimes, posto que isso implica necessariamente atribuir competência para investigar e julgar a órgãos dos Poderes Executivo e Judiciário.

Rejeitamos a Emenda nº 06, porque eventual conflito aparente de normas deve ser resolvido em face do caso concreto.

Rejeitamos a Emenda nº 07, por considerarmos razoável e adequada a redução de um quarto até a metade da pena prevista para o crime consumado, no caso dos atos preparatórios do terrorismo.

Rejeitamos a Emenda nº 08, pois a severidade da reprimenda, a ser cumprida em presídio de segurança máxima, justifica-se pela excepcional gravidade da conduta terrorista e das demais a ela associadas.





Rejeitamos a Emenda nº 09, porque consideramos razoável e adequada a pena prevista no PLC para a apologia ao terrorismo, em face da gravidade da conduta incriminada.

Rejeitamos a Emenda nº 10, por entender que o incremento fixo de um terço coaduna-se, no caso do terrorismo, com a severidade que se espera da legislação sobre a matéria.

Rejeitamos a Emenda nº 11, pois o art. 10 do PLC apenas reafirma a vigência do art. 15 do Código Penal, o que seria até mesmo dispensável, mas cuja previsão não acarreta nenhum conflito ou prejuízo.

Rejeitamos as Emendas nº 12 e nº 14, por entendermos que o art. 3º do PLC não se ressentir de aprimoramento, pois foi intencional a equiparação do favorecimento pessoal – prevista no § 1º – à figura do *caput*, consistente em integrar organização terrorista.

Rejeitamos, finalmente, a Emenda nº 13, porque consideramos que o crime de terrorismo, por abarcar uma diversidade de condutas, demanda uma faixa de pena – entre a mínima e a máxima – mais ampla do que o financiamento ao terrorismo. Com efeito, alguns atos terroristas certamente podem receber punição menos severa do que o financiamento. Além disso, a experiência mostra que o financiamento tem por objeto não um ato isolado, mas a organização terrorista, de forma perene, o que justifica a severa reprimenda prevista no PLC.

III – VOTO

Pelo exposto, somos pela **aprovação** do Projeto de Lei da Câmara nº 101, de 2015 e pela **rejeição** das Emendas nºs 01 a 14.





SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador **ROMERO JUCÁ**

Sala das Sessões,

, Presidente

, Relator



SF/15136.52019-21