



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador ALOYSIO NUNES FERREIRA

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 ALOYSIO NUNES FERREIRA

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



SENADO FEDERAL

Gabinete do Senador ALOYSIO NUNES FERREIRA

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 viajem 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.



SF/15647.48718-58

Página: 2/24 20/10/2015 19:19:26

1a810120570805187770620ad6cd81a4a1a85eb0





SENADO FEDERAL

Gabinete do Senador ALOYSIO NUNES FERREIRA

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



SF/15647.48718-58

Página: 3/24 20/10/2015 19:19:26

1a810120570805187770620ad6cd81a4a1a85eb0





SENADO FEDERAL

Gabinete do Senador ALOYSIO NUNES FERREIRA

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.



SF/15647.48718-58

Página: 4/24 20/10/2015 19:19:26

1a810f20570805187770620ad6cd81a4a1a85eb0





SENADO FEDERAL

Gabinete do Senador ALOYSIO NUNES FERREIRA

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 poderá acarretar sanções internacionais ao Estado brasileiro, conforme já alertado pelo Grupo de Ação Financeira (Gafi), 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, **conforme** já assentada na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal:

“Os atos delituosos de natureza terrorista, considerados os parâmetros consagrados pela vigente Constituição da República, não se subsumem à noção de criminalidade política, pois a Lei Fundamental proclamou o repúdio ao



SF/15647.48718-58

Página: 5/24 20/10/2015 19:19:26

1a810120570805187770620ad6cd81a4a1a85eb0





SENADO FEDERAL

Gabinete do Senador ALOYSIO NUNES FERREIRA

terrorismo como um dos princípios essenciais que devem reger o Estado brasileiro em suas relações internacionais (CF, art. 4º, VIII), além de haver qualificado o terrorismo, para efeito de repressão interna, como crime equiparável aos delitos hediondos, o que o expõe, sob tal perspectiva, a tratamento jurídico impregnado de máximo rigor, tornando-o inafiançável e insuscetível da clemência soberana do Estado e reduzindo-o, ainda, à dimensão ordinária dos crimes meramente comuns (CF, art. 5º, XLIII). - A Constituição da República, presentes tais vetores interpretativos (CF, art. 4º, VIII, e art. 5º, XLIII), não autoriza que se outorgue, às práticas delituosas de caráter terrorista, o mesmo tratamento benigno dispensado ao autor de crimes políticos ou de opinião, impedindo, desse modo, que se venha a estabelecer, em torno do terrorista, um inadmissível círculo de proteção que o faça imune ao poder extradicional do Estado brasileiro, notadamente se se tiver em consideração a relevantíssima circunstância de que a Assembleia Nacional Constituinte formulou um claro e inequívoco juízo de desvalor em relação a quaisquer atos delituosos revestidos de índole terrorista, a estes não reconhecendo a dignidade de que muitas vezes se acha impregnada a prática da criminalidade política. (...) O terrorismo - que traduz expressão de uma macrodelinquência capaz de afetar a segurança, a integridade e a paz dos cidadãos e das sociedades organizadas - constitui fenômeno criminoso da mais alta gravidade, a que a comunidade internacional não pode permanecer indiferente, eis que o ato terrorista atenta contra as próprias bases em que se apóia o Estado democrático de direito, além de representar ameaça inaceitável às instituições políticas e às liberdades públicas, o que autoriza excluí-lo da benignidade de tratamento que a Constituição do Brasil (art. 5º, LII) reservou aos atos configuradores de criminalidade política. - A cláusula de proteção constante do art. 5º, LII da Constituição da República - que veda a extradição de estrangeiros por crime político ou de opinião - não se estende, por tal razão, ao autor de atos delituosos de natureza terrorista, considerado o frontal repúdio que a ordem constitucional brasileira dispensa ao terrorismo e ao terrorista. (...) Ext



SF/15647.48718-58

Página: 6/24 20/10/2015 19:19:26

1a810120570805187770620ad6cd81a4a1a85eb0





SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador ALOYSIO NUNES FERREIRA

855 / CL – CHILE, Relator(a): Min. CELSO DE MELLO,
Julgamento: 26/08/2004, GOVERNO DO CHILE vs.
MAURICIO FERNANDEZ NORAMBUENA OU MAURICIO
FERNÁNDEZ NORAMBUENA OU MAURICIO HERNÁNDEZ
NORAMBUENA OU MAURICIO HERNANDEZ NORAMBUENA

Igualmente, esse crime está inserido na lei de crimes hediondos (Lei nº 8.072, de 1990), que o rege em vários aspectos, como progressão de pena, o que explicitamente reconhecemos no substitutivo desse projeto. Mais recentemente, em 2013, a Lei nº 12.850, que trata das organizações criminosas e dos respectivos procedimentos de investigação e de instrução criminal, expressamente previu as organizações terroristas internacionais 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.

Portanto, é constrangedor e irresponsável o fato de o único tipo penal que expressamente menciona o terrorismo remontar ao final do regime militar, no contexto da lei de segurança nacional (Lei nº 7.170, de 1983), nos seguintes termos:

“Art. 20. Devastar, saquear, extorquir, roubar, seqüestrar, manter em cárcere privado, incendiar, depredar, provocar explosão, praticar atentado pessoal ou atos de terrorismo, por inconformismo político ou para obtenção de fundos destinados à manutenção de organizações políticas clandestinas ou subversivas. Pena: reclusão, de 3 a 10 anos. Parágrafo único. Se do fato resulta lesão corporal grave, a pena aumenta-se até o dobro; se resulta morte, aumenta-se até o triplo.”

Esse tipo penal padece de vários vícios conceituais, pois utiliza o maleável crime de terrorismo para reprimir opositores, aqui intitulados de inconformistas políticos, além de não definir o ato terrorista. Na realidade, não somente o Brasil, mas muitos países, com problemas internos, lançaram mão desse tipo penal para combater insurgentes ou pessoas contrárias à ordem vigente. Assim, expressamente o substitutivo revoga a Lei de Segurança Nacional.



SF/15647.48718-58

Página: 7/24 20/10/2015 19:19:26

1a810120570805187770620ad6cd81a4a1a85eb0





SENADO FEDERAL Gabinete do Senador ALOYSIO NUNES FERREIRA

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 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.

Neste último aspecto, a extradição somente é deferida se atendido o postulado da dupla tipicidade, implicando que o ilícito imputado ao extraditando subsuma-se a tipo penal previsto no ordenamento brasileiro.

Um dos conceitos de atos terroristas trabalhados no plano internacional, que não prosperou totalmente, tem sua raiz em assassinatos de personalidades públicas, ocorridos em Marselha (França). Derivado dessa situação elaborou-se, em 1937, tratado no âmbito da Liga das Nações para a prevenção e repressão do terrorismo, que nunca entrou em vigor. Essa convenção, de modo impreciso, definia o terrorismo como atos criminosos contra o Estado ou com o fim de criar situação de terror nas mentes de pessoas particulares, grupo de pessoas ou no público em geral. Dessa concepção do entreguerras, rejeitamos a classificação do terrorismo como um fenômeno criminoso contra o próprio Estado, embora **consideremos** a hipótese de sua manifestação ser na prática contra autoridade nacional ou estrangeira.

Em sentido inverso, admitimos como autores de terrorismo os agentes públicos. Nesse último aspecto, o substitutivo imputa a perda do cargo, função ou emprego público e a interdição para seu exercício pelo dobro do prazo da pena lhe forem aplicada. Quanto à segunda perspectiva da convenção de 1937, de que o objetivo central



SF/15647.48718-58

Página: 8/24 20/10/2015 19:19:26

1a810120570805187770620ad6cd81a4a1a85eb0





SENADO FEDERAL

Gabinete do Senador ALOYSIO NUNES FERREIRA

desse crime é provocar uma situação de terror em grupos de pessoas ou no público em geral, cremos que é um bom ponto de partida. Nesse sentido, o tipo penal aqui apresentado enfrenta a conduta nuclear de provocar ou infundir terror generalizado. Em outros termos, o fim é gerar, causar, impor terror em grupos ou população. A expressão generalizado no tipo contrasta com a de particular, privado, singular, conferindo ao crime de terrorismo dimensão ampliada.

Evidentemente, restar o tipo penal concentrado somente nesse objetivo nuclear seria excessivamente aberto não responderia às críticas que fizemos sobre sua potencial e perigosa maleabilidade.

Para aperfeiçoar o texto vindo da Câmara dos Deputados (PLC 101/2015) e acompanhar doutrina internacional mais restritiva, optamos por utilizar a teoria mista de tipificação desse crime, que envolve o enfoque dedutivo, que privilegia a intenção do ato, e o indutivo, que se atém à materialidade do ato. Assim, combina-se um dolo específico com uma lista de infrações. Além disso, influenciado pela legislação da Commonwealth, adiciona-se uma motivação política, religiosa ou discriminatória. Essa metodologia foi a adotada pelo PLC 101/2015, porém deixou de lado o terrorismo por motivo político e religioso, o que exclui a essência desse crime.

Desse modo, quatro elementos básicos são contemplados. O primeiro é o de que o ato é violento, atingindo a vida, a integridade física ou a segurança das pessoas, o que se revela no elemento subjetivo (dolo) e no objetivo (ato). O segundo elemento é o dolo especial, que é infundir ou provocar o terror generalizado, o que se dá mediante a intimidação da sociedade ou das fundações do Estado Democrático de Direito, por razões políticas, religiosas ou discriminatórias. O terceiro é a identificação da vítima, que serão pessoas civis ou personalidades determinadas. O quarto elemento é a identificação dos autores, que podem ser indivíduos ou grupos, agentes privados ou do Estado.

A quinta característica presente em algumas legislações, sobretudo árabes, é recusada, que seria a causa justa para o ato de terror. Muitas legislações, assim, estabelecem exclusões, como dos "combatentes da liberdade", segundo a legislação paquistanesa. Nos termos do proposto no PLC 101/2015, estariam excluídas do tipo penal do terrorismo as "pessoas em manifestações políticas, movimentos sociais, sindicais, religiosos, de classe ou de categoria



SF/15647.48718-58

Página: 9/24 20/10/2015 19:19:26

1a810120570805187770620ad6cd81a4a1a85eb0





SENADO FEDERAL

Gabinete do Senador ALOYSIO NUNES FERREIRA

profissional, direcionados por propósitos sociais ou reivindicatórios, visando a contestar, criticar, protestar ou apoiar, com o objetivo de defender direitos, garantias e liberdades constitucionais”.

De fato, não podemos concordar com tal proposta.

Em um Estado democrático de Direito, as manifestações e reivindicações sociais, sejam elas coletivas ou individuais, não têm outra forma de serem realizadas senão de maneira pacífica e civilizada.

Trata-se de um valor intrínseco ao próprio conceito de democracia constitucional: não há como se conceber uma sociedade democrática sem a garantia do exercício das liberdades de expressão e de ação conjugadas com a manutenção da ordem, da segurança e do bem-estar do povo.

É, inclusive, o que está ostensivamente declarado no Preâmbulo da nossa Constituição Federal de 1988:

“Nós, representantes do povo brasileiro, reunidos em Assembléia Nacional Constituinte para instituir um Estado Democrático, destinado a assegurar o exercício dos direitos sociais e individuais, a liberdade, a segurança, o bem-estar, o desenvolvimento, a igualdade e a justiça como valores supremos de uma sociedade fraterna, pluralista e sem preconceitos, fundada na harmonia social e comprometida, na ordem interna e internacional, com a solução pacífica das controvérsias, promulgamos, sob a proteção de Deus, a seguinte Constituição da República Federativa do Brasil”.

Resta, portanto, evidenciado, desde 5 de outubro de 1988, o comprometimento assumido pelo povo brasileiro, com reflexos nas gerações seguintes, de valores considerados fundamentais para a Nação, como a liberdade de expressão e a solução pacífica das controvérsias.

Ora, como já destacado, o constituinte de 1988 repudiou de forma inequívoca a hediondez do terrorismo e fez consignar na Lei Maior essa questão, muito embora não tenha estabelecido a sua definição jurídica.



SF/15647.48718-58

Página: 10/24 20/10/2015 19:19:26

1a810120570805187770620ad6cd81a4a1a85eb0





SENADO FEDERAL

Gabinete do Senador ALOYSIO NUNES FERREIRA

Ainda nessa direção, consignamos, de forma explícita, no texto, os conceitos de terror generalizado e de extremismo político, elementares que são do tipo penal. Aquele passa a ser entendido como o “grave perturbação social provocada por meio de perigo imediato, real ou não, contra número indiscriminado de pessoas” e este, como sendo o ato terrorista “que atentar gravemente contra os princípios fundamentais do Estado Democrático de Direito.”

Ora, da simples leitura desse dispositivo, pode-se afastar por completo os temores de eventual criminalização de movimentos sociais com propósito legítimo.

No mais, vem em boa hora 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, porém com os reparos estruturantes do substitutivo.

O Projeto de Lei nº 2.016, de 2015, vindo do Poder Executivo e que está na origem do modificado PLC 101, de 2015, ora em análise, pretendeu alterar a Lei nº 12.850, de 2 de agosto de 2013, para versar sobre organizações terroristas. Esta Lei admite em seu artigo 1º, §2º, II, a consideração dos efeitos dessa legislação para organizações terroristas internacionais reconhecidas pelo direito internacional.

Concretamente, como exemplo do reconhecimento do Brasil da existência de um grupo inteiramente terrorista, podemos citar o Decreto nº 7.606, de 17 de novembro de 2011, que executa no território nacional a Resolução nº 1.989, de 17 de junho de 2011, do Conselho de Segurança das Nações Unidas, que trata de sanções contra indivíduos, grupos, empreendimentos e entidades da Al-Qaeda e a ela associados.

O ponto de partida do substitutivo é diverso: separamos o objetivo concreto, material, de provocar ou infundir terror, da motivação íntima, subjetiva. Essa forma de conceber o ato terrorista aclara confusão doutrinária e afasta aplicação desse tipo em várias situações, como aquelas sem o devido contexto motivacional subjetivo, a exemplo de indivíduo com problemas mentais que metralha pessoas no cinema, ou sem o contexto motivacional material, como



SF/15647.48718-58

Página: 11/24 20/10/2015 19:19:26

1a810120570805187770620ad6cd81a4a1a85eb0





SENADO FEDERAL

Gabinete do Senador ALOYSIO NUNES FERREIRA

movimentos sociais, que não possuem o objetivo de causar terror ou pânico. Entretanto, se conjugadas ambas as motivações, teríamos a base para o crime de terrorismo, podendo ele ser cometido individualmente, por pequeno grupo, grande grupo ou agentes estatais.

Não imputamos aprioristicamente a responsabilidade penal a grupos, a fim de atribuir responsabilidade a seus membros. Sabemos que algumas legislações nacionais, considerando a realidade interna, partem do prisma de combate a certos grupos para definir sua política penal. Por exemplo, o delito de terrorismo ínsito no art. 572 do Código Penal espanhol condiciona sua comissão ao fato de o agente pertencer, atuar a serviço ou colaborar com organizações ou grupos terroristas. Não compactuamos com essa solução, porque ela condiciona a imputação penal à classificação de certos grupos como sendo terroristas, tendendo a criminalizar seus membros independentemente de terem cometido certos atos. As organizações e grupos podem ser de estrutura complexa e não se pode atribuir responsabilidade penal coletiva sem analisar os fatos concretos. Ocasionalmente, é claro, um grupo pode ser por completo responsabilizado por comissão de ato terrorista, o que nossa legislação já prevê. O art. 288, do CP, define o crime de associação de mais de três pessoas, em quadrilha ou bando, para o fim de cometer crime, com pena de reclusão de um a três anos. O art. 8º, da Lei de Crimes Hediondos, aumenta essa pena de três a seis anos para o terrorismo, entre outros crimes, à exceção do participante ou associado que denunciar à autoridade o bando ou quadrilha, possibilitando seu desmantelamento. Para este, a pena será reduzida de um a dois terços.

Além disso, admitimos a hipótese de terrorismo individual, sem exigir a prova de que certo acusado faça parte de grupo. Não é incomum a hipótese de um simpatizante de certas causas ou convicções, laicas ou religiosas, atuar de modo isolado. Há ocorrências de terrorismo individual em ações de diversos matizes, como as contrárias à sociedade tecnológica (Theodore John Kaczynski, conhecido como unabomber) ou em simpatia a extremistas religiosos.

Como já mencionado, admitimos o terrorismo de Estado, que, obviamente, não seria contemplado por legislação penal se a atribuição de responsabilidade fosse dirigida somente a grupos ou organizações não estatais. Muitas foram as ações terroristas que envolveram Estados, como o caso Lockerbie, em que houve reconhecida



SF/15647.48718-58

Página: 12/24 20/10/2015 19:19:26

1a810120570805187770620ad6cd81a4a1a85eb0





SENADO FEDERAL

Gabinete do Senador ALOYSIO NUNES FERREIRA

participação da Líbia na destruição de avião da Pan Am. Quanto a tal situação, vale lembrar o reconhecimento brasileiro desse caráter, quando, mediante o Decreto nº 1.029, de 29 de dezembro de 1993, executa a Resolução nº 883, de 1993, do Conselho de Segurança das Nações Unidas, que imputa sanções ao Governo da Líbia por seu envolvimento em atos terroristas.

Por fim, limitar o objetivo material ao aspecto psicológico de atemorizar é muito fluido, mesmo que acrescido de nomeada motivação. Assim, muitas convenções internacionais foram apontando certos atos e métodos a serem reprimidos, sem preocupação com a definição geral de terrorismo. Esse elemento de concretude é essencial ao tipo penal de terrorismo e o substitutivo não o omite.

Inicialmente, no caput do artigo ora proposto, escolhemos a ofensa à integridade física e a privação de liberdade como atos concretos centrais do terrorismo. Conforme proposto, a pena será de reclusão de 16 a 24 anos, porém, se resulta morte, será de 24 a 30 anos. Três convenções internacionais ratificadas pelo Brasil versam diretamente sobre a preocupação de proteção de pessoas nesses termos. Duas delas reprimem atentados contra pessoas especialmente protegidas pelo direito internacional, sobretudo o pessoal diplomático, e foram, ambas, promulgadas pelo Brasil em 1999. Tratam-se das convenções para prevenir e punir os atos de terrorismo configurados em delitos contra as pessoas e a extorsão conexa, quando tiverem eles transcendência internacional, de 1971, e a para prevenção e punição de crimes contra pessoas que gozam de proteção internacional, inclusive os agentes diplomáticos, de 1973. Essas convenções mencionam como possíveis atos contra essas pessoas o sequestro, o homicídio e outros atentados contra a vida e a integridade das pessoas, além de atentado violento contra as dependências oficiais, suas residências particulares ou seus meios de transporte.

Essas convenções mencionam como possíveis atos contra essas pessoas o sequestro, o homicídio e outros atentados contra a vida e a integridade das pessoas, além de atentado violento contra as dependências oficiais, suas residências particulares ou seus meios de transporte. Aproveitando para implementar essas convenções, que na verdade exigem dos Estados Partes a repressão penal a respeito, apontamos a realização do crime qualificado se praticado contra membro de qualquer dos Poderes republicanos. Ainda na seara da liberdade legislativa, desvinculada de clara obrigação convencional,



SF/15647.48718-58

Página: 13/24 20/10/2015 19:19:26

1a810f20570805187770620ad6cd81a4a1a85eb0





SENADO FEDERAL

Gabinete do Senador ALOYSIO NUNES FERREIRA

apomos a hipótese **de o crime ser** praticado contra aglomeração de pessoas, aqui pensando no terrível ato ocorrido na França contra membros do periódico Charlie Hebdo, por entendermos que são hipóteses recorrentes no ânimo terrorista e têm grande potencialidade de produzir graves ofensas.

Ainda com o intuito de implementar convenções ratificadas pelo Brasil, previmos outras hipóteses de atos no art. 2º dessa proposição, se o crime for cometido contra pessoas com emprego de explosivo, fogo, arma química, biológica ou radioativa ou outro meio de destruição em massa; ou em meio de transporte coletivo ou sob proteção internacional. Desse modo, atos contra meio de transporte coletivo ou sob proteção internacional, além de implementar a mencionada Convenção de 1973 sobre pessoas que gozam de proteção internacional, esse dispositivo pretende atender à Convenção relativa às infrações e outros atos cometidos a bordo de aeronave, de 1963; à Convenção para a repressão ao apoderamento ilícito de aeronaves, de 1970; à Convenção para a repressão de atos ilícitos contra a segurança da aviação civil, de 1971; e ao Protocolo para a repressão de atos ilícitos de violência em aeroportos que prestem serviço à aviação internacional, de 1988. O Brasil promulgou os decretos desses tratados, respectivamente, em 1970, 1972, 1973 e 1998. E, quanto a atos com emprego de explosivo, fogo, arma química, biológica ou radioativa, implementa-se a Convenção sobre a proteção física de materiais nucleares, de 1980; Convenção para a marcação de explosivos plásticos para fins de detecção; Convenção interamericana contra a fabricação e o tráfico ilícito de armas de fogo, munições, explosivos e outros materiais correlatos, de 1997; e a Convenção sobre a supressão de atentados terroristas com bombas, de 1997. O Brasil promulgou os decretos desses tratados, respectivamente, em 1991, 2001, 1999 e 2002.

Igualmente, admitimos o crime de terrorismo contra coisa, com as mesmas condicionantes do art. 2º desse substitutivo, mas com pena de oito a vinte anos. Além disso, por detrás deste crime está o de dano, mas do qual se retém apenas os núcleos destruir ou inutilizar, desprezando-se o deteriorar. Afinal, o terrorismo é um crime mais grave e mera deterioração do bem possui variação que atinge danos de menor ofensividade. Ainda nesse ponto, importante destacar que os crimes eletrônicos, inclusive cibernéticos, estão contemplados no texto, quando tratamos desse tipo penal específico: havia uma



SF/15647.48718-58

Página: 14/24 20/10/2015 19:19:26

1a810120570805187770620ad6cd81a4a1a85eb0





SENADO FEDERAL

Gabinete do Senador ALOYSIO NUNES FERREIRA

necessidade premente de se considerar a prática terrorista também sob o advento do desenvolvimento tecnológico.

Ademais, contemplamos o mandamento constitucional de considerar o crime de terrorismo como inafiançável e insuscetível de graça ou anistia. Igualmente, não esquecemos de reconhecê-lo como insuscetível de indulto, tal qual prevê a Lei de crimes hediondos, em seu art. 2º, incisos I e II. Contudo, essa regra não seria aplicável para o crime de incitação ao terrorismo, previsto no art. 3º da proposição, e que pretende combater hipótese de divulgação de material gráfico, sonoro ou de vídeo, inclusive por meio da internet, que incite a comissão desse crime. A pena prevista seria de três a oito anos de reclusão, com hipótese de aumento de um terço no caso de uso da internet. Quanto à competência para julgar esses crimes, atribuímos à Justiça Federal, em reconhecimento ao fato de estarem envolvidos interesses da União (art. 149, IV, da CF), que assumiu inúmeros acordos internacionais a fim de combater o fenômeno do terrorismo.

O crime de financiamento de terrorismo no substitutivo reproduz o disposto no artigo 6º do PLC 101/2015, além de aumentar em um terço se a conduta for praticada por meio de pessoa jurídica, com o objetivo de dissimular a origem e a destinação dos recursos, ou, se os recursos são provenientes do exterior. Com essas disposições o Brasil implementa a Convenção internacional para a supressão do financiamento do terrorismo, de 1999 e promulgada pelo Brasil em 2005, que reconhece como terrorismo os delitos praticados pelas convenções citadas acima e ratificadas pelo Brasil, e determina a seus Estados Partes a eficaz prevenção, combate, punição e eliminação desse triste fenômeno. Além disso, cumpre com os compromissos assumidos perante o Grupo de Ação Financeira (GAFI), entidade intergovernamental criada em 1989.

Igualmente, adita-se o crime de recrutamento internacional para o terrorismo, a fim de implementar as resoluções do Conselho de Segurança, como a resolução S/RES/2178 (2014). Proíbe-se, então, "recrutar, alistar, organizar, transportar ou aparelhar indivíduos que viajem para país distinto daquele de sua residência ou nacionalidade com o propósito de praticar crime previsto nos artigos 2º ou 3º desta Lei".



SF/15647.48718-58

Página: 15/24 20/10/2015 19:19:26

1a810120570805187770620ad6cd81a4a1a85eb0





SENADO FEDERAL

Gabinete do Senador ALOYSIO NUNES FERREIRA

Além disso, com a tipificação proposta para o “grupo terrorista”, faz-se necessário modificar o art. 8º da Lei nº 8.072, de 1990, para evitar divergências entre os comandos normativos. Assim, o projeto preenche lacuna grave de nosso ordenamento jurídico, permite o cumprimento de nossas obrigações internacionais e constrói instrumento jurídico para repressão penal de conduta odiosa.

Ainda, o substitutivo incorpora do PLC 101/2015 a menção do crime do terrorismo nas hipóteses de prisão temporária do inciso III do art. 1º da Lei nº 7.960, de 21 de dezembro de 1989.

Finalmente, aperfeiçoa a menção do PLC 101/2015 à lei sobre organizações criminosas, que era a raiz do projeto enviado pelo Poder Executivo. Desse modo, aproveita-se o atual espírito da Lei nº 12.850, de 2 de agosto de 2013, dedicado às organizações terroristas internacionais, para incluir as demais organizações definidas a partir desta proposição. Desse modo, o inciso II, do art. 2º da Lei nº 12.850/2013, torna aplicável esta lei “às organizações terroristas, reconhecidas segundo o direito internacional, por foro do qual o Brasil faça parte, ou voltadas para a prática de atos de terrorismo legalmente definidos”.

Sobre as Emendas ao PLC 101, de 2015:

Acolhemos, em parte, a Emenda nº 01, na forma do substitutivo, pois entendemos que os tipos legais devem ser definidos internamente, o que foi feito pensando em tratados ratificados. Porém, é de observar que, ao menos, quanto às organizações terroristas internacionais, já há referência na Lei nº 12.850, de 2013, neste substitutivo reafirmada, que remete sua definição a diplomas normativos internacionais, tal como pretendido pela autora.

Rejeitamos a Emenda nº 02, porque atribuir especificamente à Agência Brasileira de Inteligência (Abin) a coordenação dos trabalhos de prevenção e combate ao terrorismo é função do Poder Executivo, em cujo projeto foi silente.

Rejeitamos a Emenda nº 03, que é substitutiva, porque oferecemos substitutivo próprio, sem menosprezar ideias trazidas nesta Emenda.



SF/15647.48718-58

Página: 16/24 20/10/2015 19:19:26

1a810120570805187770620ad6cd81a4a1a85eb0





SENADO FEDERAL

Gabinete do Senador ALOYSIO NUNES FERREIRA

Rejeitamos a Emenda nº 04, porque oferecemos definição própria dos crimes de terrorismo. Ademais, nada obsta a incriminação de condutas fora das já previstas nas leis vigentes.

Acatamos a Emenda nº 05, pois assiste razão ao ilustre Senador, já o parágrafo único do art. 11 extrapola as funções legislativas em dispor o que não estava no projeto original advindo do Poder Executivo.

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

Aceitamos a Emenda nº 07, embora a supressão do artigo 7º se dá na reordenação dos dispositivos e no aumento de pena específico para caso de morte.

Rejeitamos a Emenda nº 08, pois excluimos o antigo art. 9º, delegando a matéria para a administração prisional.

Rejeitamos a Emenda nº 09, pois discordamos das propostas consignadas pelo autor.

Rejeitamos a Emenda nº 10, por excluirmos o aumento de pena por dano ambiental.

Acatamos 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 termos suprimido e alterado o anterior art. 3º, que padecia de erro, ao não conceituar o que era organização terrorista.

Rejeitamos, finalmente, a Emenda nº 13, prevendo pena de 8 a 12 anos, porém com duas hipóteses de aumento de pena.

III – VOTO

Pelas razões expostas, votamos pela aprovação do Projeto de Lei da Câmara nº 101, de 2015, nos termos do substitutivo a seguir, com a rejeição das Emendas de Plenário nºs 2 a 4, 6, 8, 9, 10, 12, 13 e 14 e aprovação total ou parcial das Emenda nºs 1, 5, 7 e 11.



SF/15647.48718-58

Página: 17/24 20/10/2015 19:19:26

1a810120570805187770620ad6cd81a4a1a85eb0





SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador ALOYSIO NUNES FERREIRA

EMENDA Nº – PLEN (SUBSTITUTIVO)
PROJETO DE LEI DA CÂMARA Nº 101, DE 2015

Define crimes de terrorismo, trata de disposições investigatórias e processuais e dá outras providências.

O CONGRESSO NACIONAL decreta:

Art. 1º Esta Lei define crimes de terrorismo, além de adotar outras providências.

Terrorismo contra pessoa

Art. 2º Comete ato de terrorismo contra pessoa aquele que, isoladamente ou em concurso de agentes, pratica violência premeditada e provoca terror generalizado por extremismo político, intolerância religiosa ou de preconceito racial, étnico, de gênero ou xenóforo.

Pena - reclusão, de 16 (dezesesseis) a 24 (vinte e quatro) anos.

§ 1º Se o crime for praticado contra:

I – Membro dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário;



SF/15647.48718-58

Página: 18/24 20/10/2015 19:19:26

1a810120570805187770620ad6cd81a4a1a85eb0





SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador ALOYSIO NUNES FERREIRA

II – Chefe de Estado ou Chefe de Governo estrangeiro;

III – agente diplomático ou consular de Estado estrangeiro ou representante de organização internacional da qual o Brasil faça parte;

Pena - reclusão, de 20 (vinte) a 30 (trinta) anos.

§ 2º Se o crime for praticado:

I – mediante emprego de explosivo, fogo, arma química, biológica, radioativa ou outra arma de destruição em massa;

II – em meio de transporte coletivo ou sob proteção internacional;

III – em aglomeração de pessoas;

IV – com auxílio, de qualquer espécie, de organização criminosa, pessoa jurídica ou governo estrangeiros.

Pena - reclusão, de 20 (vinte e quatro) a 30 (trinta) anos.

§ 3º Se resulta morte:

Pena – reclusão, de 24 (vinte e quatro) a 30 (trinta) anos.

Terrorismo contra coisa

Art. 3º Comete ato de terrorismo contra coisa aquele que, isoladamente ou em concurso de agentes, provoca terror generalizado, por extremismo político, intolerância religiosa ou de preconceito racial, étnico, de gênero ou xenófobo, mediante destruição ou inutilização de bem ou serviço social, por qualquer meio, inclusive eletrônico.

Pena – reclusão, de 8 (oito) a 20 (vinte) anos.



SF/15647.48718-58

Página: 19/24 20/10/2015 19:19:26

1a810120570805187770620ad6cd81a4a1a85eb0





SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador ALOYSIO NUNES FERREIRA

§ 1º Considera-se bem ou serviço essencial, para efeito do *caput* deste artigo, barragem, central de energia, linha de transmissão de energia, aeroporto, porto, rodoviária, ferroviária, estação de metrô, meio de transporte coletivo, ponte, plataforma fixa na plataforma continental, patrimônio material tombado, hospital, casa de saúde, instituições de ensino, estádio esportivo, sede diplomática ou do poder executivo, legislativo ou judiciário da União, estado, distrito federal ou municipal.

§ 2º Aplicam-se ao crime previsto no *caput* deste artigo as circunstâncias qualificadoras de que trata o inciso IV, do § 2º, e o § 3º, do art. 2º, desta Lei.

Disposições comuns

Art. 4º Se o agente for funcionário público, a condenação acarretará a perda do cargo, função ou emprego público e a interdição para seu exercício pelo dobro do prazo da pena aplicada.

Art. 5º Para efeitos desta Lei, considera-se:

I - terror generalizado a grave perturbação social provocada por meio de perigo imediato, real ou não, contra número indiscriminado de pessoas;

II - terrorismo por extremismo político o ato que atentar gravemente contra os princípios fundamentais do Estado Democrático de Direito.

Recrutamento para o terrorismo

Art. 6º Recrutar, aliciar, alistar, juntar, reunir, arregimentar, ou, de qualquer maneira, organizar, facilitar ou aparelhar indivíduos para praticar ato de terrorismo.



SF/15647.48718-58

Página: 20/24 20/10/2015 19:19:26

1a810f20570805187770620ad6cd81a4a1a85eb0





SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador ALOYSIO NUNES FERREIRA

Pena: reclusão, de cinco (5) a oito (8) anos.

Parágrafo único. Incorre nas mesmas penas quem fornecer ou receber treinamento com o propósito de praticar crime previsto nos artigos 2º ou 3º desta Lei.

Apologia ao terrorismo

Art. 7º Fazer, publicamente, apologia de ato de terrorismo ou de autor de ato terrorista:

Pena – reclusão, de 5 (cinco) a 8 (oito) anos.

Financiamento do terrorismo

Art. 8º Financiar, receber, prover, oferecer, obter, guardar, manter em depósito, solicitar ou investir recurso ou contribuir de qualquer modo, direta ou indiretamente, a indivíduo ou grupo, para obtenção de recurso, ativo, bem, direito, valor ou serviço de qualquer natureza, para o planejamento, a preparação ou a prática de crime previsto nesta Lei.

Pena - reclusão, de oito (8) a doze (12) anos, e multa.

Parágrafo único. A pena do crime previsto no *caput* deste artigo aumenta-se de um terço:

I – se a conduta for praticada por meio de pessoa jurídica, com o objetivo de dissimular a origem e a destinação dos recursos;

II – se os recursos são provenientes do exterior.

Cumprimento da pena



SF/15647.48718-58

Página: 21/24 20/10/2015 19:19:26

1a810f20570805187770620ad6cd81a4a1a85eb0





SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador ALOYSIO NUNES FERREIRA

Art. 9º O condenado pelo crime previsto no art. 2º ou 3º desta Lei iniciará o cumprimento da pena em regime fechado.

Parágrafo único. Quanto à progressão de regime, observar-se-á o disposto no § 2º, do art. 2º, da Lei nº 8.072, de 25 de julho de 1990.

Art. 10 Os crimes previstos nos arts. 2º e 3º desta Lei são inafiançáveis e insuscetíveis de graça ou anistia.

Competência

Art. 11 Se os crimes previstos nesta lei forem praticados contra interesse ou autoridade da União, caberá à Justiça Federal o seu processamento e julgamento, nos termos do art. 109, IV, da Constituição Federal.

Disposições gerais

Art. 12 O inciso III, do art. 1º, da Lei nº 7.960, de 21 de dezembro de 1989, passa a vigorar acrescido da alínea "p":

"Art. 1º

.....

III -

.....

p) crimes previstos na Lei de Terrorismo."

(NR)



SF/15647.48718-58

Página: 22/24 20/10/2015 19:19:26

1a810f20570805187770620ad6cd81a4a1a85eb0





SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador ALOYSIO NUNES FERREIRA

Art. 13 O art. 8º, da Lei nº 8.072, de 25 de julho de 1990, passa a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 8º Será de três a seis anos de reclusão a pena prevista no art. 288 do Código Penal, quando se tratar de crimes hediondos e prática de tortura e tráfico ilícito de entorpecentes e drogas afins.” (NR)

Art. 14 A Lei nº 10.446, de 8 de maio de 2002, passa a vigorar com as seguintes alterações:

“Art. 1º

.....

VII - delitos previstos nos art. 2º-A, 2º-B e 2º-C da Lei nº 12.850, de 2 de agosto de 2013.”

.....” (NR)

Art. 15 O inciso II, do §2º, do art. 1º da Lei nº 12.850, de 2 de agosto de 2013, passa a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 1º

.....

§2º

.....



SF/15647.48718-58

Página: 23/24 20/10/2015 19:19:26

1a810f20570805187770620ad6cd81a4a1a85eb0





SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador ALOYSIO NUNES FERREIRA

II – às organizações terroristas, reconhecidas segundo o direito internacional, por foro do qual o Brasil faça parte, ou voltadas para a prática de atos de terrorismo legalmente definidos.”(NR)

Art. 16 Esta Lei entra em vigor na data da sua publicação.

Art. 17 Revoga-se a Lei nº 7.170, de 14 de dezembro de 1983.

Sala das Sessões,

, Presidente

Senador **ALOYSIO NUNES FERREIRA**, Relator



SF/15647.48718-58

Página: 24/24 20/10/2015 19:19:26

1a810f20570805187770620ad6cd81a4a1a85eb0

