

**COMISSÃO DE RELAÇÕES EXTERIORES  
E DE DEFESA NACIONAL**

**PROJETO DE LEI Nº 5065, DE 2016**

Altera o artigo 2º da Lei nº 13.260/16, dando nova redação ao seu *caput* e ao seu §1º, inciso V, acrescentando os incisos VI, VII e VIII ao seu §1º, e revogando o seu § 2º.

**Autor:** Deputado EDSON MOREIRA

**Relator:** Deputado RUBENS BUENO

## **I – RELATÓRIO**

O Projeto de Lei nº 5056, de 2016, de autoria do Deputado Delegado Edson Moreira (PR-MG) pretende alterar a Lei nº 13.260, de 16 de março de 2016, 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. O referido Projeto possui sete artigos:

O art. 1º altera a definição do crime de terrorismo para acrescentar a motivação ideológica, política, social e criminal na sua configuração, além de estabelecer novas ações em sua tipificação, como expor

a perigo a liberdade individual e coagir autoridades, concessionários e permissionários do poder público, a fazer ou deixar de fazer algo.

O art. 2º inclui estradas, rodovias, hidrovias, ferrovias, barragens e instalações penitenciárias, policiais, de guardas municipais, dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, dos Tribunais de Contas, do Fisco, do Ministério Público e da Defensoria Pública como locais a serem protegidos, configurando ato terrorista sabotar o funcionamento ou o apoderamento desses espaços, com violência ou grave ameaça à pessoa ou servindo-se de mecanismos cibernéticos, de controle total ou parcial, ainda que de modo temporário.

Os arts. 3º, 4º e 5º acrescentam novas ações como atos terroristas, quais sejam: **a)** “atentar, mediante violência, grave ameaça à pessoa e privação de liberdade, inclusive de terceiros, contra a livre atuação dos membros dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, dos Tribunais de Contas, do Fisco, do Ministério Público e da Defensoria”; **b)** “atentar, mediante grave ameaça à pessoa ou violência, inclusive por ações armadas ou com o emprego de artefato explosivo ou incendiário, contra a vida, a integridade física e a liberdade de integrantes de forças militares, penitenciárias, policiais, de guardas municipais, e dos membros dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, dos Tribunais de Contas, do Fisco, do Ministério Público, da Defensoria Pública e das Receitas”; e **c)** “atentar, com emprego de arma de fogo, artefato explosivo ou incendiário, contra instalações dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, dos Tribunais de Contas, do Ministério Público, do Fisco e da Defensoria Pública”.

O art. 6º revoga o §2º do art. 2º da Lei nº 13.260/06, que exclui da tipificação de terrorismo “a conduta individual ou coletiva de pessoas em 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”. O art. 7º, por fim, estabelece a vigência da lei como sendo a data de sua publicação.

Em sua justificativa, o Autor afirma, em resumo, que o objetivo da proposta é aprimorar a Lei nº 13.260/06, visto que as motivações política, ideológica, social e criminal não podem ser excluídas da tipificação do crime de terrorismo, pois: **a)** política e o terrorismo estariam intrinsecamente relacionados e ignorar essa situação seria “fazer vista grossa à história das nações”; **b)** a motivação ideológica pode ser independente da política e se encontra em definições de documentos oficiais norte-americanos; **c)** a motivação social está em definições de terrorismo estabelecidas pela Agência Brasileira de Inteligência – ABIN e pela *Federal Bureau of Investigation* – FBI, nos Estados Unidos; **d)** a motivação criminal para atos de terror é muito comum e tem-se como exemplo os atos praticados pela organização criminosa Primeiro Comando da Capital – PCC, em São Paulo, nos anos de 2003 a 2006.

Por fim, o Autor defende que: **a)** incluídas as motivações política, ideológica, social e criminal na definição do crime de terrorismo, é preciso ampliar também as ações típicas, para que se proteja a liberdade individual e as autoridades, os concessionários e os permissionários do poder público contra coações indevidas; **b)** a norma já protege os meios de transportes, “mas não os sistemas de transporte, além de não proteger barragens, instalações policiais e congêneres e instalações dos Poderes, dos Tribunais de Contas, do Ministério Público, do Fisco e da Defensoria Pública”; **c)** a exclusão de movimentos sociais da lei antiterror é um salvo-conduto para que grupos pratiquem crimes, o que coloca em risco a sociedade. A Lei nº 13.260/06, como se encontra atualmente, autoriza o “terror do bem”, pois torna atípicas as manifestações não pacíficas.

O projeto - apresentado em 26.4.2016 - foi distribuído às Comissões de Relações Exteriores e de Defesa Nacional (mérito); de Segurança Pública e Combate ao Crime Organizado (mérito); e de Constituição e Justiça e de Cidadania (mérito e art. 54 do Regimento Interno da Câmara dos

Deputados - RICD), em regime de tramitação ordinária e sujeito à apreciação do plenário.

Em 7.6.2016, o Presidente da Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional designou este Deputado como relator.

É o relatório.

## **II – VOTO DO RELATOR**

Conforme determina o Regimento Interno da Câmara dos Deputados, em seu art. 32, XV, “m”, cumpre a esta Comissão permanente pronunciar-se acerca do mérito de assuntos relacionados à Defesa Nacional.

Antes de qualquer observação a respeito da presente proposição, faz-se necessário um breve resumo do processo legislativo envolvido na Lei nº 13.260, de 16 de março de 2016 (PL nº 2016, de 2015).

O PL nº 2016, de 2015, apresentado nesta Casa Legislativa em 18.6.2015, de autoria do Poder Executivo, pretendia a alteração da Lei nº 12.850, de 2 de agosto de 2013, e da Lei nº 10.446, de 8 de maio de 2002, para dispor sobre organizações terroristas. O projeto foi distribuído às Comissões de Relações Exteriores e de Defesa Nacional (mérito), de Segurança Pública e Combate ao Crime Organizado (mérito) e de Constituição e Justiça e de Cidadania (mérito e art. 54 do RICD), com regime de tramitação de urgência constitucional e apreciação do Plenário.

Em razão da urgência, o Projeto de Lei acabou indo, sem pareceres, direto ao Plenário para discussão e votação, sendo nomeado o Deputado Arthur Oliveira Maia (PPS-BA) como relator para proferir parecer em nome de todas as Comissões. Após análise de emendas de plenário, o Relator apresentou um substitutivo e, depois, uma subemenda substitutiva global, a qual foi aprovada, com a ressalva de destaques.

Registra-se que a subemenda aprovada foi objeto de ampla discussão em Plenário, tendo o relator mencionado em seus pareceres a

colaboração dos seguintes parlamentares: Celso Russomano, Moema Gramacho, Izalci, Jandira Feghali, Jô Moraes (Presidente desta Comissão no ano de 2015), Subtenente Gonzaga, Pompeo de Mattos, Leonardo Picciani, Édio Lopes, Raul Jungmann (atual Ministro da Defesa), José Guimarães, Alberto Fraga, Miro Teixeira e Arlindo Chinaglia.

A redação final do projeto alterou substancialmente a estrutura da proposta vinda do Poder Executivo; no mérito, contudo, a maior parte foi mantida. Destaca-se aqui que: a) a **motivação política e ideológica** para a prática do crime de terrorismo e o ato de **coaçoão de autoridades** como forma da prática do delito – situações que existiam na redação do projeto original – **foram retiradas pelo Plenário** desta Casa Legislativa, após amplo debate; e b) a **previsão de excluir os movimentos sociais** da tipificação – que também havia no projeto original - **foi mantida**, com alguns aperfeiçoamentos.

A proposição foi, então, para o Senado Federal (PLC nº 101, de 2015). Naquela Casa Legislativa, o projeto sofreu diversas alterações em forma de substitutivo. No que toca às questões aqui discutidas, foi incluído o extremismo político como motivação para configuração do crime de terrorismo, sendo definido como o ato “que atentar gravemente contra a estabilidade do Estado Democrático, com o fim de subverter o funcionamento de suas instituições”. Além disso, a previsão que excluía os movimentos sociais das condutas típicas de terrorismo foi retirada.

Ao retornar ao Plenário da Câmara, o parecer dado pelo Deputado Arthur Oliveira Maia em nome desta Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional e demais comissões de mérito foi no sentido de rejeitar o substitutivo do Senado Federal e a manutenção do projeto como votado anteriormente por esta Casa Legislativa. Sobre a questão dos movimentos sociais e do extremismo político, o Relator proferiu o seguinte parecer da Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania – CCJC em Plenário:

[...] o Senado Federal suprimiu a cláusula de salvaguarda democrática, inserida por esta Casa, que assegurou o direito de manifestação por parte da população. Nesse sentido, confira-se o quanto apontou a Organização das Nações Unidas:

*O projeto de lei 101/2015 tenta definir os crimes de terrorismo no Brasil, permitindo ainda a criação de procedimentos investigatórios e processuais.*

*A proposta foi encaminhada ao Senado em agosto, depois de já ter sido aprovada pela Câmara dos Deputados. No dia 28 de outubro, o Senado aprovou a lei, que agora voltará a ser discutida pelos deputados.*

*Um dos problemas identificados pelos relatores da ONU se refere à modificação feita no texto do Senado.*

*Lamentamos que o atual projeto de lei excluiu um artigo anterior que estabelecia uma salvaguarda importante que garantia a participação em manifestações políticas e em movimentos sociais não fosse considerada no âmbito dessa lei”, disse o documento da ONU.*

[...]

O Substitutivo do Senado Federal, diferentemente do texto aprovado pela Câmara dos Deputados, fez constar do âmbito do terrorismo a motivação política. Inclusive, a Casa Revisora trouxe uma explicação do que seria terrorismo por extremismo político, que consistiria em ‘atentar gravemente contra a estabilidade do Estado Democrático, com o fim de subverter o funcionamento de suas instituições’.

Todavia, trata-se, antes, de temário ligado à Segurança Nacional, que possui regência própria.

Note-se que a Lei de Segurança Nacional (LSN) encontra-se vigente e eficaz, como reconhecido pelo próprio Supremo Tribunal Federal, por exemplo, no contexto de movimento grevista da Polícia Militar em certa unidade da Federação. O aludido art. 20 da LSN, por se remeter a ‘atos de terrorismo’ receberá o devido complemento, com a transformação em lei do texto aprovado pela Câmara dos Deputados, que expressamente emprega a referida locução. Dessa maneira, trar-se-á completude e sistemática ao ordenamento jurídico pátrio.

O projeto, assim, foi à sanção da Presidente da República, que vetou parcialmente o projeto, o que foi mantido pelo Congresso Nacional.

Ora, a matéria que consta no presente Projeto de Lei já foi amplamente debatida e rejeitada, não só por esta Comissão de Relações de Relações Exteriores, mas também pelo Plenário desta Casa. Ressalta-se que essa rejeição ocorreu em 24 de fevereiro de 2016, ou seja, dois meses antes da apresentação desta proposição, que ocorreu em 24 de abril do mesmo ano.

A questão da motivação política e ideológica e a coação de autoridade na tipificação do crime de terrorismo, bem como a inclusão (indireta) de manifestações políticas, de movimentos sociais, sindicais, religiosos, de classe ou categoria profissional na configuração do referido delito já foi superada em votação em Plenário, na atual Sessão Legislativa, tendo o Colegiado, inclusive, rejeitado o Substitutivo do Senado Federal que trazia essa discussão à tona novamente (PLC nº 101, de 2015).

Embora a Comissão de Constituição Justiça e de Cidadania seja o foro adequado para tratar dessas questões, registra-se que, ao que parece, o presente Projeto fere o princípio da irrepetibilidade do processo legislativo, previsto no art. 67 da Constituição Federal: “A matéria constante de projeto de lei rejeitado somente poderá constituir objeto de novo projeto, na mesma sessão legislativa, mediante proposta da maioria absoluta dos membros de qualquer das Casas do Congresso Nacional”.

Além disso, há indícios de prejudicialidade da matéria, tendo em vista o disposto no art. 163, inciso I, do Regimento Interno da Câmara:

Art. 163. Consideram-se prejudicados:

I - a discussão ou a votação de qualquer projeto idêntico a outro que já tenha sido aprovado, ou rejeitado, na mesma sessão legislativa, ou transformado em diploma legal;

Dessa maneira, esse Relator não vê razões para reabrir discussão de matéria recentemente rejeitada por esta Comissão e pelo Plenário.

As demais questões como a inclusão da motivação social e criminal e a criação de novos atos de terrorismo com a finalidade de proteger

a instalação e membros dos Poderes Executivos, Legislativo e Judiciário, do Tribunais de Contas, do Fisco, do Ministério Público, da Defensoria Pública, das Forças Armadas, das Forças Policias, de guardas municipais e de penitenciárias não tem muito sentido se descoladas do restante do projeto, que tem, de modo indireto, a intenção de criminalizar os movimentos sociais.

Motivações sociais e criminais são excessivamente vagas e imprecisas, o que pode ser objeto de arbitrariedade interpretativa. Nesse viés, destaca-se que a utilização de expressões sem sentido claro já foi causa de veto da Presidente da República em outros dispositivos da Lei nº 13.260/2015 (art. 2º, §1º, incisos II e III). Repetir essa fórmula, portanto, seria um equívoco.

Quanto à proteção de integrante dos três Poderes, Forças Policias, Ministério Público, Defensoria, Fisco etc., vale lembrar que o objeto jurídico que se pretende tutelar já está resguardado pela previsão do art. 2º, §1º, V, da lei que se pretende alterar:

Art. 2º .....

§ 1º São atos de terrorismo:

[...]

V - atentar contra a vida ou a integridade física de pessoa:

Ora, a lei já traz proteção contra a vida ou a integridade física de pessoa, não havendo necessidade de criar distinção para determinadas categorias. Na mesma linha, é a proteção de suas instalações. O art. 2º, §1º, inciso IV, da Lei nº 13.260/2015, já concede proteção às instalações públicas ou locais onde funcionem serviços públicos essenciais:

Art. 2º .....

§ 1º São atos de terrorismo:

[...]

IV - sabotar o funcionamento ou apoderar-se, com violência, grave ameaça a pessoa ou servindo-se de mecanismos cibernéticos, do controle total ou parcial, ainda que de modo

temporário, de meio de comunicação ou de transporte, de portos, aeroportos, estações ferroviárias ou rodoviárias, hospitais, casas de saúde, escolas, estádios esportivos, **instalações públicas ou locais onde funcionem serviços públicos essenciais**, instalações de geração ou transmissão de energia, **instalações militares**, instalações de exploração, refino e processamento de petróleo e gás e instituições bancárias e sua rede de atendimento; *(sem grifo no original)*

Conclui-se, portanto, que parte do presente projeto já foi objeto de deliberação nesta sessão legislativa, e os demais pontos são inteiramente correlatos à questão da criminalização de movimentos sociais, além de apresentarem dispositivos vagos ou que pretendem proteger de forma diferenciada setores específicos - e suas instalações - já amparados pela lei em vigor.

Assim, com fundamento na argumentação exposta, vota-se pela **REJEIÇÃO** do presente Projeto de Lei nº 5065, de 2016.

Sala da Comissão, em 13 de setembro de 2016.

Deputado **RUBENS BUENO**  
Relator