

COMISSÃO DE SEGURANÇA PÚBLICA E COMBATE AO CRIME ORGANIZADO

PROJETO DE LEI Nº 443, DE 2019

Acrescenta o art. 2º-B e o inciso VI § 1º ao art. 2º na lei 13.260 de março de 2016 (lei antiterrorismo) Atentar contra a vida ou a integridade física dos agentes descritos nos Arts 142 e 144 da Constituição Federal, integrantes do sistema prisional e da força nacional de segurança pública no exercício da função ou em decorrência dela, ou contra seu cônjuge, companheiro ou parente consanguíneo até terceiro grau, em razão dessa condição, bem como portar fuzil, granada e demais armas de emprego coletivo.

Autor: Deputado GURGEL

Relator: Deputado SANTINI

I - RELATÓRIO

Trata-se o presente projeto de lei de alterar a Lei nº 13.260, de 16 de março de 2016 – Lei Antiterrorismo, mediante acréscimo do art. 2º-B e do inciso VI ao § 1º do art. 2º. O art. 2º-B considera "também terrorismo atentar contra a vida ou a integridade física dos agentes descritos nos arts 142 e 144 da constituição federal, integrantes do sistema prisional e da força nacional de segurança pública no exercício da função ou em decorrência dela, ou contra seu cônjuge, companheiro ou parente consanguíneo até terceiro grau, em razão dessa condição". Já o inciso incluído especifica como mais um ato de terrorismo a conduta de "portar fuzil, granada e demais armas de emprego coletivo".

Na Justificação o ilustre autor invoca a preservação da vida dos agentes de segurança pública como fundamento para a alteração pretendida,

bem como diminuir os ataques por eles sofridos em razão da função ou cargo que ocupam. Assevera que tais ataques atingem a sociedade e o Estado. Alude à estatística de guerra acerca dos mortos e feridos só nos Estados do Rio de Janeiro e de São Paulo.

Apresentado em 5/2/2019, a 21 do mesmo mês o projeto foi distribuído às Comissões de Segurança Pública e Combate ao Crime Organizado; e de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC), esta visando, além da análise do mérito, também para efeito do disposto no art. 54 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados (RICD), sujeito a apreciação do Plenário, sob o regime de tramitação ordinária.

Tendo sido designado como Relator, em 27/3/2019, cumprimos o honroso dever neste momento.

É o relatório.

II - VOTO DO RELATOR

É da alçada desta Comissão Permanente a análise do mérito de matérias afetas ao sistema penitenciário, legislação penal e processual penal, do ponto de vista da segurança pública, nos termos do disposto no RICD (art. 32, inciso XXI, alínea 'f').

O enfoque deste parecer, nesse passo, será o do mérito segundo a vocação temática da CSPCCO, ficando a análise acerca da constitucionalidade, juridicidade e técnica legislativa a cargo da comissão pertinente, a CCJC.

Cumprimentamos o ilustre autor pela preocupação em aperfeiçoar o ordenamento jurídico, no sentido de conferir mais proteção a toda a sociedade, mediante a adoção de mais uma forma de proteção aos próprios profissionais de segurança pública, garantes que são dos direitos de todos os brasileiros, especialmente os relativos à segurança pessoal e à propriedade.

Com efeito, o projeto busca aprimorar a Lei Antiterrorismo, ao nela consignar fatores de proteção aos militares e profissionais de segurança

pública e respectivos parentes mais próximos, alvos potenciais que são das condutas delituosas dessa espécie. No mesmo sentido segue ao considerar como ato de terrorismo o porte de granadas, armas de combate e de uso coletivo.

Em sentido similar, entendemos seja necessário, ao incluir um inciso VIII ao § 1º do art. 2º, para efeito de configurar ato de terrorismo a conduta de portar fuzil, granada e demais armas de emprego coletivo, especificá-la quanto à sua perpetração em atos criminosos ou que atentem contra a segurança pública ou que desafiem o Estado.

Entretanto, entendemos que o projeto pode ser aperfeiçoado, mediante inclusão de outras categorias, além daquelas mencionadas na sua forma original. Assim, pretendíamos abranger todos os agentes de segurança pública, guardas municipais, guardas civis, polícia comunitária, agentes penitenciários, peritos criminais, agentes do Detran, juízes, promotores, auditores fiscais, oficiais de justiça, advogados criminalistas e outros, que possam estar em perseguição criminal. Enfim todos aqueles que estejam ligados a atividade penal.

Nestes termos e a título de contribuição ao Relator que nos sucederá na CCJC, havemos por bem apresentar substitutivo global contemplando as alterações por nós pretendidas. Oportunamente, alteramos a redação da ementa, tornando-a mais objetiva e sucinta.

Não obstante as críticas apontadas para a versão final da lei de regência, diante dos dispositivos vetados, verificamos que há várias proposições voltadas para a correção da suposta impropriedade da justificação dos vetos. Uma das falhas apontadas pelos juristas é a exclusão da motivação política, inerente à tipificação de terrorismo na maioria das legislações estrangeiras. Entendemos, entretanto, que não importa a motivação, quando os demais critérios estão atendidos, para fins de coação o poder público.

Então, a motivação poder ser de caráter político, religioso, racial, étnico, xenófobo ou mesmo apenas a exacerbação do egocentrismo do agente, ávido por publicidade, como já ocorreu. Felizmente, outras proposições tendem a corrigi-la, visto que a tão-só exceção prevista no § 2º do art. 2º

é suficiente para não criminalizar os movimentos sociais, mote que propiciou a desfiguração do projeto que deu origem à norma.

A propósito de tais motivações, a Lei nº 13.260/2016 inclui entre os atos de terrorismo, atentar contra a integridade física de pessoa (inciso V), quando o ato for cometido por “razões de xenofobia, discriminação ou preconceito de raça, cor, etnia e religião, (...) com a finalidade de provocar terror social ou generalizado, expondo a perigo pessoa, patrimônio, a paz pública ou a incolumidade pública”. Seria praticamente impossível provar que alguém feriu outrem, em ato isolado, por preconceito religioso a fim ‘de provocar terror social ou generalizado’, que é uma circunstância muito subjetiva.

Assim, reposicionamos o referido inciso para a hipótese de o alvo ser pessoa, pois nesse ponto ocorre outra impropriedade na lei, ao relacionar, no *caput*, razões e finalidade como elementos subjetivos do tipo, isto é, que fundamentam a intenção do terrorista.

Além disso, a definição de terrorismo inserida no *caput* peca pela chamada 'definição circular', quando utiliza os termos 'terrorismo' e 'terror' no mesmo dispositivo, o que constitui uma falácia retórica por erro de definição, isto é, quando o termo a ser definido consta da definição. Isto é, vai contra a técnica legislativa dizer que terrorismo é o que causa terror.

Quanto aos atos de terrorismo relacionados no § 1º do art. 2º da lei, o preceito do inciso V limita-se ao atentado contra a vida ou a integridade física de pessoa. Alteramos esse dispositivo (inciso VII do substitutivo) para incluir, de forma mais abrangente, também a saúde ou a liberdade, visto que um envenenamento de água ou sequestro de várias pessoas ofendem esses objetos jurídicos protegidos pelo ordenamento jurídico.

Destarte, nos valemos do conteúdo de algumas proposições em tramitação, assim como das recomendações do Grupo de Ação Financeira contra a Lavagem de Dinheiro e o Financiamento do Terrorismo (*Gafi*), para construir uma redação que contemplasse também a proteção às chamadas pessoas especialmente protegidas e pessoas expostas politicamente.

Não obstante a existência de outras proposições em tramitação que intentam aprimorar a lei, visto que esta tramita autonomamente, ou-

samos alterar o conceito de terrorismo, agregando ao atual aquele expendido no PL nº 2715/2011, que "disciplina a decretação de medidas de defesa do Estado e das instituições democráticas, regulamentando o art. 136, § 1º e o art. 139, inciso III, da Constituição Federal e dá providências correlatas".

Nos termos do art. 2.º da Lei 13.260/2016, considera-se terrorismo, por exemplo, atentados contra a vida ou a integridade física de pessoa, bem como atos de usar ou transportar explosivos, gases tóxicos, venenos, conteúdos biológicos, químicos, nucleares ou outros meios capazes de causar danos ou promover destruição em massa, desde que sejam por razões de xenofobia, discriminação ou preconceito de raça, cor, etnia e religião, e sempre que cometidos com a finalidade de provocar terror social ou generalizado, expondo a perigo pessoa, patrimônio, a paz pública ou a incolumidade pública.

Logo, pela legislação em vigor, somente se caracteriza o terrorismo quando, além da realização dos atos previstos, estes forem praticados por razões de xenofobia, discriminação ou preconceito de raça, cor, etnia e religião e com a finalidade de provocar terror social ou generalizado, expondo a perigo pessoa, patrimônio, a paz pública ou a incolumidade pública.

Essa definição, embora atenda satisfatoriamente a inúmeras situações, especialmente vinculadas ao terrorismo de caráter transnacional, revela-se insuficiente em relação a outros tantos atos sem aquelas características ou motivações, mas igualmente capazes de impactar e aterrorizar os cidadãos.

É que atualmente, para além de atentados à soberania do Estado, discriminação ou preconceito, há uma nova e mais perversa forma de plantar terror na sociedade. São facções e organizações criminosas locais e interestaduais que lucram com o tráfico de drogas e a criminalidade violenta, dominando não raro o cenário do sistema prisional e que, ao serem confrontadas pelo aparato do Estado, face à exigência social de enfrentamento da onda de criminalidade que assola nossos centros urbanos, reagem com ataques aos meios de transportes ou qualquer bem público ou privado, ameaças a autoridades e outros meios que objetivam claramente incutir temor social ou

generalizado. Isso também é terrorismo (terrorismo doméstico) e como tal deve ser tipificado!

Atos como os recentemente ocorridos no Estado do Ceará, e que já atingiram, antes, outros estados da Federação, estão a desafiar uma mudança legislativa, tal como ora se propõe com a modificação do art. 2º, *caput* e § 1º, da Lei Antiterrorismo. E tal ocorre para configurar terrorismo, também, ações que tenham por finalidade subverter a ordem constitucional; prejudicar o funcionamento de instituições públicas, forçar a autoridade pública a praticar ato, abster-se de praticá-lo ou a tolerar que se pratique; alterar gravemente a paz pública; ou provocar um estado de terror na população ou em parte dela, a exemplo do que ocorre em países como a Espanha.

Como desdobramento da tipificação do terrorismo doméstico, indispensável se torna a necessidade de se conferir também à Justiça Estadual comum a competência para julgamento do crime de terrorismo. É que de acordo com o art. 11 da Lei Antiterrorismo, todos os crimes de terrorismo são de competência da Justiça Federal.

Entretanto, a competência da Justiça Federal vem definida, **de forma taxativa**, no art. 109 da Constituição Federal de 1988.

No que se refere à competência em matéria penal, compete à Justiça Federal processar e julgar os crimes políticos e as infrações penais praticadas em detrimento de bens, serviços ou interesse da União ou de suas entidades autárquicas ou empresas públicas, excluídas as contravenções e ressalvada a competência da Justiça Militar e da Justiça Eleitoral (art. 109, IV, CF).

O art. 11 da Lei nº 13.260/2016 dispõe, categoricamente, que os crimes nela previstos são praticados contra o interesse da União, cabendo à polícia federal a investigação criminal, em sede de inquérito policial, e à Justiça Federal o seu processamento e julgamento.

Contudo, conforme já alertado, as hipóteses de definição da competência da Justiça Federal estão taxativamente mencionadas no art. 109, CF, não podendo ser dilatadas por legislação infraconstitucional, salvo quando a própria Constituição assim o permitir expressamente, como aconte-

ce, por exemplo, com os crimes contra o sistema financeiro nacional e a ordem econômico-financeira, situações em que o legislador constituinte permitiu ao legislador ordinário estabelecer a competência na seara federal (art. 109, VI, CF).

Ao ler e reler o art. 11 da Lei nº 13.260/2016, conclui-se que:

1) as hipóteses que caracterizam crime de terrorismo são sempre de interesse da União e, portanto, o dispositivo legal é absolutamente inócuo; ou

2) as hipóteses que caracterizam crime de terrorismo não são, necessariamente, de interesse da União e, portanto, o dispositivo é inconstitucional, presumindo o que não deve ser presumido, dilatando arbitrariamente, as hipóteses de competência federal taxativamente previstas na Constituição Federal, desrespeitando, ainda, o pacto federativo.

Acreditamos que ocorre, justamente, a segunda hipótese, e o dispositivo legal encontra-se eivado de inconstitucionalidade.

Inicialmente, devemos estabelecer as seguintes premissas:

- O fato de haver motivação preconceituosa não caracteriza, por si só, interesse da União. Basta perceber que os crimes contemplados na Lei nº 7.716, de 5 de janeiro de 1989 (Lei do Crime Racial) não são, regra geral, de competência federal. Ora, se o fato de se adotar uma postura preconceituosa pudesse dar ensejo à caracterização do interesse da União, todos os crimes de preconceito seriam federais, o que não ocorre.

- O fato de se provocar o terror social ou generalizado também não caracteriza, por si só, o interesse da União. Aliás, podemos vislumbrar situações em que ocorreria esta finalidade de produzir terror social, mas com interesse localizado. Basta imaginar que, em um pequeno município do Brasil, lideranças religiosas, impelidas pelo preconceito religioso, praticam um ato terrorista contra um templo em que se professa outra fé. Neste caso, a pretensão destes criminosos seria produzir uma sensação de terror, porém circunscrita a uma determinada região do país, o que não é suficiente para que se possa falar em interesse da União.

A propósito, é bom que se frise que, o fato de o crime ser grave, não atrai a competência para o seu julgamento para a Justiça Federal. Não estamos, portanto, procurando diminuir a gravidade da conduta trazida no nosso exemplo. Trata-se de crime gravíssimo, a parece-nos fora de dúvida que poderia amoldar-se à hipótese de crime de terrorismo. Todavia, não há interesse da União, ao contrário do que afirmado pelo artigo de lei em apreço.

Neste ponto, imperioso recordar que o fato de o crime estar previsto em tratado ou convenção internacional (como ocorre com o crime de terrorismo) não atrai, por si só, a competência federal. Conforme se extrai do art. 109, inciso V, da Constituição Federal, compete aos juízes federais processar e julgar: “os crimes previstos em tratado ou convenção internacional, quando, iniciada a execução no País, o resultado tenha ou devesse ter ocorrido no estrangeiro, ou reciprocamente”.

Deste modo, percebemos que não basta estar previsto em tratado ou convenção internacional; para que o crime fosse federal, seria imprescindível que houvesse internacionalidade na prática da conduta, ou seja, que “iniciada a execução no País, o resultado tenha ou devesse ter ocorrido no estrangeiro, ou reciprocamente”.

A correção que adotamos, ao revogar o art. 11 da norma, deixa claro que a competência federal exige comprovação de lesão ou perigo de lesão a interesse da União ou que seja de caráter transnacional. Tal restrição não impede, contudo, que, na fase de investigação, ocorra a participação da polícia federal, como já acontece em vários outros crimes, na linha do que define a Lei nº 10.446, de 8 de maio de 2002, art. 1º, parágrafo único.

Propomos a alteração do *caput* do art. 20 da Lei nº 7.170, de 14 de dezembro de 1983 (Lei de Segurança Nacional – LSN), pois o tipo penal vigente em tal legislação conflita atualmente com os dispositivos da Lei Antiterrorismo, como ao empregar a expressão ‘terrorismo político’. Para superar esta antinomia, propomos uma readequação da redação do tipo penal, preservando seu alcance punitivo aos casos de atos diversos destinados a obtenção de fundos destinados à manutenção de organizações políticas clandestinas ou subversivas, inclusive propondo-se aumento da pena cominada a condutas especificadas nestes casos. A LSN tem outro alcance de proteção

distinto do da Lei Antiterrorismo, havendo, portanto, a necessidade de ajustes para se evitarem conflitos de aplicabilidade de suas normas.

Feitas essas considerações, votamos pela **APROVAÇÃO** do **PROJETO DE LEI Nº 443/2019**, na forma do **SUBSTITUTIVO** que ora ofertamos.

Sala da Comissão, em de de 2019.

Deputado SANTINI
Relator

COMISSÃO DE SEGURANÇA PÚBLICA E COMBATE AO CRIME ORGANIZADO

SUBSTITUTIVO AO PROJETO DE LEI Nº 443, DE 2019

(Do Relator)

Altera a Lei nº 13.260, de 16 de março de 2016 – Lei Antiterrorismo, e a Lei nº 7.170 de 14 de dezembro de 1983 – Lei de Segurança Nacional, incluindo outros crimes de terrorismo e contra a segurança nacional.

O Congresso Nacional decreta:

Art. 1º Esta lei altera a Lei nº 13.260, de 16 de março de 2016 – Lei Antiterrorismo, para incluir os crimes de terrorismo e contra a segurança nacional que especifica.

Art. 2º O art. 2º da Lei nº 13.260, de 16 de março de 2016 – Lei Antiterrorismo, passam a vigorar com a seguinte redação:

"Art. 2º O terrorismo consiste na prática, por um ou mais indivíduos, de um ou mais atos ilegais que, visando à intimidação ou coação do poder público ou de organismo internacional, por qualquer motivação, possam causar perturbação da paz pública ou da incolumidade pública, ou calamidade, pelo emprego de meios ou artifícios que por sua natureza premeditada, imprevisível, clandestina, insidiosa ou violenta, de forma associada ou autônoma:

I – subvertam a ordem constitucional ou prejudiquem o funcionamento de instituições públicas;

II – produzam pânico ou intimidação generalizada;

III – causem grande repercussão, pela não-seletividade dos alvos, quantidade ou qualidade das vítimas, extensão de

danos econômicos, sociais ou ambientais, grau de crueldade ou desrespeito à dignidade humana; ou

IV – destruam ou danifiquem o patrimônio público ou privado.

§ 1º

.....

V – incendiar, depredar, saquear, destruir ou explodir meios de transporte ou qualquer bem público ou privado;

VI – interferir, sabotar ou danificar sistemas de informática ou bancos de dados governamentais ou de interesse público, com o fim de desorientar, embaraçar, dificultar ou obstar seu funcionamento;

VII – atentar contra a vida, a saúde, a integridade física ou a liberdade:

a) dos agentes descritos nos arts. 142 e 144 e seus parágrafos, da Constituição Federal, dos guardas e agentes prisionais, guardas civis, peritos criminais de natureza criminal, auditores fiscais, oficiais de justiça, advogados criminalistas, defensores públicos e outros profissionais ligados à persecução criminal, no exercício da função ou em decorrência dela, ou contra seu cônjuge, companheiro ou parente consanguíneo até terceiro grau, em razão dessa condição;

b) de pessoas especialmente protegidas ou de pessoas expostas politicamente; ou

c) de qualquer pessoa, por razões de xenofobia, discriminação ou preconceito de raça, cor, etnia e religião;

VIII – portar fuzil, granada e demais armas de emprego coletivo, em atos criminosos ou que atentem contra a segurança pública ou que desafiem o Estado.

..... (NR)"

Art. 3º Renumere-se para § 3º o § 2º do art. 2º da Lei nº 13.260, de 16 de março de 2016 – Lei Antiterrorismo, e inclua-se novo § 2º, com a seguinte redação:

"Art. 2º

.....

§ 2º Para efeito desta lei, são:

I – pessoas especialmente protegidas:

a) o Presidente e o Vice-Presidente da República, o Presidente da Câmara dos Deputados, o Presidente do Senado Federal, o Presidente do Supremo Tribunal Federal e o Procurador-Geral da República;

b) Chefes de Estado, Chefes de Governo ou Ministros de Estado, fora do território de seu país, assim como os familiares que os acompanham; e

c) membros do corpo diplomático e consular e demais representantes ou funcionários de Estado ou de organização internacional que tenham direito, em conformidade com a legislação internacional, a proteção especial contra qualquer atentado à sua pessoa, liberdade ou dignidade, assim como os familiares que os acompanham; e

II – pessoas expostas politicamente, os demais agentes políticos, assim considerados os chefes do Poder Executivo estadual ou municipal, membros do Poder Legislativo e do Poder Judiciário, ministros e secretários de Estado, membros do Ministério Público, ministros e conselheiros dos tribunais de contas.

..... (NR)"

Art. 4º O *caput* do art. 20 da Lei nº 7.170 de 14 de dezembro de 1983 – Lei de Segurança Nacional, passa a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 20. Devastar, saquear, extorquir, roubar, sequestrar, manter em cárcere privado, incendiar, depredar, provocar explo-

são, praticar atentado pessoal ou coletivo para obtenção de fundos destinados à manutenção de organizações políticas clandestinas ou subversivas.

Pena: reclusão, de quatro a doze anos.

..... (NR)”

Art. 5º Fica revogado o art. 11 da Lei nº 13.260, de 16 de março de 2016 – Lei Antiterrorismo.

Art. 6º Esta lei entra em vigor na data de sua publicação.

Sala da Comissão, em de de 2019.

Deputado SANTINI
Relator