

**COMISSÃO ESPECIAL DESTINADA A PROFERIR PARECER AO PROJETO DE LEI Nº 1595, DE 2019, DO SR. VITOR HUGO, QUE "DISPÕE SOBRE AS AÇÕES CONTRA TERRORISTAS, ALTERA AS LEIS Nº 10.257, DE 10 DE JULHO DE 2001, E Nº 9.807, DE 13 DE JULHO DE 1.999, E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS PROJETO DE LEI Nº 1.595, DE 2019**

Dispõe sobre as ações contraterroristas, altera as Leis nº 10.257, de 10 de julho de 2001, e nº 9.807, de 13 de julho de 1.999, e dá outras providências.

**Autor:** Deputado MAJOR VITOR HUGO

**Relator:** Deputado SANDERSON

**VOTO EM SEPARADO**

(Da Bancada do PSOL)

**I – RELATÓRIO**

O Projeto de Lei nº 1.595, de 2019, de autoria do Deputado Vitor Hugo, segundo sua ementa, visa a dispor sobre ações contraterroristas, alterando, ainda, as Leis nº 10.257, de 10 de julho de 2001, e nº 9.807, de 13 de julho de 1.999.

O Autor conceitua as ações terroristas como sendo *“aquelas praticadas em nome de diversas visões políticas e religiosas, cometidas com a finalidade de provocar terror social ou generalizado, expondo a perigo pessoa, patrimônio, a paz ou a incolumidade pública”*.

Alerta que, diante das ações terroristas, os Estados que não têm mecanismos de prevenção estarão *“sempre sujeitos à vitimização de seus servidores/militares e da população civil”* e se refere a inúmeras notícias sobre

Assinado eletronicamente pelo(a) Dep. Fernanda Melchionna e outros

Para verificar as assinaturas, acesse <https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/CD214300243400>



ameaças de ataques terroristas que *poderiam* ter ocorrido na Copa do Mundo de 2014, nas Olimpíadas de 2016 e na cerimônia de posse do atual Presidente da República.

O Autor, na sua justificação, elenca vários argumentos, que apontam para que o Brasil se prepare para o enfrentamento das ações terroristas, ressaltando que, apesar da ameaça de terrorismo em nosso País parecer distante, há argumentos plausíveis para que haja preparo para enfrentá-la.

Apresentado em 19 de março de 2019, em 05 do mês seguinte, o Projeto de Lei foi, originalmente, distribuído à Comissão de Segurança Pública e Combate ao Crime Organizado (mérito), à Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional (mérito), à Comissão de Finanças e Tributação (art. 54 RICD) e à Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (mérito e Art. 54, RICD), em regime de tramitação ordinária e sujeito à apreciação do Plenário.

Por ter passado ter passado a versar sobre matéria da competência de mais de três Comissões de mérito (art. 34, II, RICD), por Ato da Presidência da Câmara dos Deputados de 18 de março de 2021, foi criada esta Comissão Especial destinada a proferir parecer ao referido Projeto de Lei, que permaneceu sujeito à apreciação do Plenário, no regime de tramitação ordinária (art. 151, III, do RICD).

É o relatório.

## II – VOTO



O Projeto de Lei nº 1.595, de 2019, vem a esta Comissão Especial depois de ter seu despacho inicial revisto pela presidência da Câmara dos Deputados, em meio a sua tramitação, para incluir mais de três Comissões de Mérito, utilizando-se do que preceitua o art. 34, inciso II, do RICD. Assim, cabe a ela pronunciar-se quanto ao mérito desse Projeto de Lei e, também, nos termos do art. 53, inciso III, do RICD, quanto à constitucionalidade, juridicidade e técnica legislativa, e, nos termos do art. 53, inciso IV, do RICD, quanto à compatibilidade e adequação orçamentária-financeira.

Esses aspectos – mérito, constitucionalidade, juridicidade, técnica legislativa e compatibilidade e adequação orçamentária-financeira – exsurgem, naturalmente, das considerações, que se seguem, feitas por diversas entidades que se debruçaram sobre esse Projeto de Lei, a saber:

- análise conduzida pelo Escritório Regional para a América do Sul do Alto Comissariado das Nações Unidas para os Direitos Humanos e dirigida ao Presidente da Comissão de Direitos Humanos e Minorias da Câmara dos Deputados;
- Nota Técnica emitida por várias entidades de classe de profissionais de segurança pública reunidas; e
- missiva de várias ONGs, reunidas na Frente Parlamentar Mista em Defesa da Democracia e dos Direitos Humanos com Participação Popular, dirigida ao Presidente da Câmara dos Deputados contendo vários documentos anexos.

De se observar que endossamos, integralmente, essas considerações, fazendo-as nossas.

## II.1 – Manifestação de Escritório da ONU

O Escritório Regional para a América do Sul do Alto Comissariado das Nações Unidas para os Direitos Humanos (ACNUDH-ROSA), em Análise enviada ao Presidente da Comissão de Direitos Humanos e Minorias da Câmara dos Deputados, em face do Projeto de Lei nº 1.595, de 2019, manifestou suas preocupações com o cumprimento, pelo Estado brasileiro, dos seus compromissos internacionais de direitos humanos, entendendo que o Poder Legislativo possui papel crucial em garantir a conformidade do



governo com suas obrigações internacionais em matéria de direitos humanos e em traduzi-las em legislação e políticas.

Nessa Análise, o ACNUDH se refere à Resolução 68/178 da Assembleia Geral e à Resolução 19/19 do Conselho de Direitos Humanos, ambas das Nações Unidas, informando que elas reafirmam "que os Estados devem garantir que qualquer medida tomada para combater o terrorismo cumpra com suas obrigações sob o direito internacional, em particular os direitos humanos internacionais, os direitos dos refugiados e o direito humanitário".

Acrescenta que, na falta de uma definição universal e completa de terrorismo, a Resolução 1566 de 2004 do Conselho de Segurança das Nações Unidas, tem sido adotada por consenso internacional, exortando os Estados a prevenir e sancionar os atos que reúnam, cumulativamente – destaque-se, cumulativamente, as características seguintes, afastando atos outros, que deverão ser considerados à luz da legislação penal comum:

- A. Atos, inclusive contra civis, cometidos com a intenção de causar a morte ou lesões corporais graves ou de tomar reféns;*
- B. Atos cometidos independentemente de toda justificação por considerações de índole política, filosófica, ideológica, racial, étnica, religiosa ou outra similar, com a intenção de provocar um estado de terror na população em geral, em um grupo de pessoas ou em determinada pessoa, intimidar a uma população ou obrigar a um governo ou a uma organização internacional a realizar um ato ou abster-se de realizá-lo;*
- C. Atos que constituam delitos definidos nas convenções e protocolos internacionais relacionados com o terrorismo e compreendido em seu âmbito.*

O ACNUDH também revela preocupação com a tendência de os Estados recorrerem ao conceito de “terrorismo” para desacreditar movimentos políticos, éticos, regionais e outros de que não gostam,



considerando alguns casos em que a legislação nacional de segurança e contra o terrorismo foram mal utilizadas, por determinados países, com o intuito de cercear defensores dos direitos humanos, colocando em risco a segurança desse grupo e restringindo oposições políticas.

Nesse sentido, invoca o Pacto Internacional dos Direitos Políticos e Civis (PIDCP), que garante o direito à liberdade de opinião e expressão, o direito à liberdade de reunião pacífica, o direito à liberdade de associação e o direito de participar na condução dos assuntos públicos.

Acrescenta que o Comentário Geral nº 37 do Comitê de Direitos Humanos, órgão do PIDCP, declara: *"Embora os atos de terrorismo devam ser criminalizados de acordo com o direito internacional, a definição desses crimes não deve ser excessivamente ampla ou discriminatória e não deve ser aplicada de maneira que restrinja ou desencoraje o exercício do direito de reunião pacífica"*.

No prosseguimento de sua Análise, o ACNUDH faz referência à Lei Antiterrorismo (Lei nº 13.260/16) e a projetos de lei que tramitam com a tendência a apresentar definições excessivamente amplas e imprecisas, ferindo o princípio da proporcionalidade e gerando insegurança jurídica, além de poder fragilizar, no contexto das ações contra o terrorismo, a proteção e a promoção dos direitos humanos, das liberdades fundamentais, do direito à liberdade de opinião e expressão e do direito à liberdade de reunião pacífica e de associação, em especial, a proteção da participação social em protestos políticos e a atuação de movimentos sociais, criminalizando-os por leis antiterrorismo; o que seria grave ameaça à própria democracia.

Indo diretamente ao Projeto de Lei nº 1.595, de 2019, lista seis argumentos adotados para justificá-lo, classificando alguns como especulativos e, outros, como hipotéticos, tirante aquele que alega que *"os crimes cometidos por alas radicais de movimentos sociais"* são *"extremamente próximos conceitualmente do que seria o terrorismo"*, mas ressaltando que, mesmo assim, esse argumento é mera construção ideológica, que a própria justificativa do Projeto de Lei nem mesmo tenta provar.

Pontualmente, a Análise alcança alguns dispositivos desse



Projeto de Lei, que seguem listados acompanhados da síntese aqui feita de cada consideração apresentada pelo ACNUDH.

### **Art. 1º, § 2º**

Diante a redação que a Lei derivada desse Projeto de Lei “*será aplicada também para prevenir e reprimir a execução de ato que, embora não tipificado como crime de terrorismo*” que se enquadre em determinadas hipóteses que elenca, o ACNUDH declarou que a inclusão dos atos não tipificados como crime de terrorismo na aplicação da lei antiterrorismo são contrários às normas internacionais, propiciando um espaço de ambiguidade, pois os delitos que não tenham um caráter terrorista, independente da sua gravidade, não devem estar sujeitos a legislação antiterrorista.

### **Art. 2º**

O conceito proposto nesse artigo é ambíguo e vago, não atendendo ao princípio da lei penal que impede o legislador de criar crimes e cominar penas, utilizando-se de expressões vagas, equivocadas ou imprecisas, a fim de garantir a segurança jurídica, pois as leis penais devem definir claramente a conduta que é proibida, não devendo ser mal definidas e/ou excessivamente amplas de modo a ficarem abertas a aplicação e abuso arbitrários.

### **Art. 23**

Esse artigo, porque apresenta disposições a serem regulamentadas posteriormente por meio de decreto do Presidente da República, traz significativa insegurança jurídica.

### **Arts. 3º, 5º e 9º**

Esses artigos parecem possibilitar toda uma nova perspectiva de controle social pela assimilação de movimentos sociais ao conceito de terrorismo.

### **Art. 5º, III**

Nos termos desse artigo, “*o monitoramento, por meio de operações de inteligência, de fatos associados ou que possam estar associados a terrorismo, para identificação de formas de atuação dos grupos terroristas, de suas fontes de financiamento e, particularmente, de seus meios*



*de recrutamento, propaganda e apologia*” é uma formulação muito vaga, sem critérios claros, que facilmente poderia ser utilizada contra os movimentos sociais, “assimilados” ao terrorismo na justificativa do Projeto de Lei, além deste não incluir cláusula de contrapeso e controle das operações de inteligência.

#### **Art. 5º, V**

A “*cooperação internacional, visando ao compartilhamento de informações, ao treinamento conjunto e a outras formas de interação, definidas em regulamento*” preocupa porque é possível imaginar que a cooperação venha a se espelhar em países que têm recebido recorrentes críticas por violações dos direitos humanos perpetradas em nome da suposta luta antiterrorista.

#### **Art. 13**

Preocupa a impunidade decorrente desse artigo uma vez que o mesmo determina que as ações antiterroristas em geral constituem hipóteses de exclusão da ilegalidade, concedendo uma espécie de licença para matar em caso de hipótese, ainda que vaga, de ameaça.

#### **Arts. 6º, 11 e 11 e Capítulo II**

Ao contemplarem a construção de todo um sistema nacional contraterrorista como um sistema paralelo de seguridade e reorientação massiva do trabalho de agentes de segurança para a luta contra o suposto “terrorismo”, não está claro como se poderia justificar tal mudança, podendo colocar em risco a sobrevivência do próprio Estado Democrático de Direito.

#### **Art. 27**

A proposta da “Medalha do Mérito Contraterrorista” evoca práticas de regimes autoritários dos anos 1960-1980 na América Latina, de modo que esse sistema de incentivos e recompensas poderá estender o uso da legislação antiterrorista além do estritamente necessário.

No prosseguimento, a Análise critica que um Projeto de Lei importante como esse, que estava pausado desde 2019, seja movimentado de forma tão rápida, em um momento em que a grave crise sanitária no País prejudica o livre e necessário debate público, mesmo que provido em



ambientes virtuais, de modo que sua tramitação se reveste de incompatibilidade com um ambiente livre e democrático.

Ao concluir sua Análise, o ACNUDH, defende que, embora não haja acordo sobre um tratado multilateral sobre terrorismo que, entre outros, defina o terrorismo, os Estados devem:

- garantir que a legislação antiterrorismo esteja limitada à criminalização de condutas devida e precisamente definidas com base nas disposições do seu enfrentamento;
- ter uma obrigação positiva de promover os direitos à liberdade de expressão, à liberdade de associação, à liberdade de reunião e à liberdade de opinião, de modo a permitir que os indivíduos expressem seus pontos de vista, participem das decisões públicas e manifestem opiniões contrárias àquelas tomadas por seus governantes.

Finalmente, o ACNUDH entende que a eventual aprovação do Projeto de Lei nº 1.595, de 2019, poderá criar fortes limitações às liberdades fundamentais, impactando diretamente na atuação:

- da sociedade civil;
- dos movimentos sociais; e
- das pessoas defensoras dos direitos humanos, estimulando e facilitando a repressão.

## **II.2 – Manifestação de entidades de classe de profissionais de segurança pública**

Várias entidades que congregam profissionais de segurança pública emitiram uma Nota Técnica que, embora curta, apresenta uma série de restrições ao Projeto de Lei nº 1.595, de 2019.

Listam-se essas restrições, considerando que esse Projeto de Lei :

- apresenta sérias inconstitucionalidades;
- invade atribuições constitucionais de órgãos da segurança pública;
- estabelece previsões legais extremamente amplas e elásticas para enquadramento de ações antiterroristas a título de combate preventivo e repressivo, que poderão ser invocadas com discricionariedade ampla e



muito aberta, tal como ocorre em precedentes recentes aplicados em países como Turquia, que aprovou legislação similar anos atrás;

- cria uma Autoridade Nacional Antiterrorista com prerrogativas amplas de apuração, repressão e prevenção de ações antiterroristas, conflitando com a autonomia dos entes federados e atribuições legais e constitucionais das instituições;
- é totalmente conflitivo com o sistema processual penal por possibilitar representação ao juízo competente para medidas cautelares excepcionais restritivas de direitos;
- confere, em lei ordinária, prerrogativas legais próprias de um estado de legalidade extraordinário previstas no âmbito do artigo 136 do texto constitucional<sup>1</sup>;
- há centralização excessiva em tema sensível;
- criará sérios problemas operacionais e conflitos interinstitucionais.

As entidades subscritoras dessa Nota Técnica foram: Associação dos Delegados de Polícia do Brasil – ADEPOL DO BRASIL; Associação Nacional dos Delegados de Polícia Federal – ADPF; Confederação Brasileira de Trabalhadores Policiais Civis – COBRAPOL; Conselho Nacional de Entidades Representativas dos Profissionais do Sistema Socioeducativo – CONASSE; Federação Nacional dos Delegados de Polícia Federal – FENADEPOL; Federação Nacional dos Oficiais Militares Estaduais – FENEME; Federação Sindical Nacional de Servidores Penitenciários e Policiais Penais – FENASPPEN; Federação Nacional de Sindicatos de Guardas Municipais do Brasil – FENAGUARDAS; Federação Nacional dos Trabalhadores do Sistema Socioeducativo – FENASSE; e Associação Brasileira de Criminalística – ABC.

### II.3 – Manifestação de Organizações Não Governamentais

Missiva dirigida ao Presidente da Câmara dos Deputados pela Frente Parlamentar Mista em Defesa da Democracia e dos Direitos Humanos com Participação Popular, que congrega inúmeras Organizações da Sociedade Civil (OSCs), emitiu uma posição contrária ao Projeto de Lei nº 1.595, de 2019.

As seguintes OSCs subscreveram essa missiva: ABGLT - Associação Brasileira de Lésbicas, Gays, Bissexuais, Travestis, Transexuais e

<sup>1</sup> A Nota Técnica cita os art. 135 e 136 da Carta Magna, mas tudo indica que foi um equívoco a referência ao art. 135.

Assinado eletronicamente pelo(a) Dep. Fernanda Melchionna e outros

Para verificar as assinaturas, acesse <https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/CD214300243400>



Intersexos; Aliança Nacional LGBTI+; Artigo 19; Coalizão Direitos na Rede; Conectas Direitos Humanos; Instituto de Defesa do Direito de Defesas - IDDD ; Instituto Sou da Paz; Intervenções; Plataforma dos Movimentos Sociais pela Reforma do Sistema Político; Rede Justiça Criminal; e Terra de Direitos.

Anexos a referida missiva, há diversos documentos, a começar de uma carta dirigida ao Colégio de Líderes da Câmara dos Deputados, subscrita pelas seguintes ONGs: Artigo 19; Coalizão Direitos na Rede; Conectas Direitos Humanos; Movimento de Luta nos Bairros, Vilas e Favelas; Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra ; Rede Justiça Criminal; e Terra de Direitos. Nessa Carta fica evidente que as propostas trazidas por esse Projeto de Lei são desproporcionais, ferem direitos fundamentais e não acrescentam real proteção à legislação existente, além de causarem significativa preocupação de organismos internacionais.

Detalhadamente, traça críticas sobre os seguintes dispositivos do Projeto de Lei, a maioria deles já referidos na Análise feita pelo ACNUDH.

#### **Art. 1º, § 2º**

O art. 1º, § 2º, em que se define o escopo da lei, fixa um novo conceito para ato terrorista como aquele *"que seja perigoso para a vida humana ou potencialmente destrutivo em relação a alguma infraestrutura crítica, serviço público essencial ou recurso-chave; e que aparente ter a intenção de intimidar ou coagir a população civil ou de afetar a definição de políticas públicas por meio de intimidação, coerção, destruição em massa, assassinatos, sequestros ou qualquer outra forma de violência."*

#### **Art. 3º**

O art. 3º, em que se diferenciam ações contraterroristas preventivas ordinárias, preventivas extraordinárias e repressivas, cujo conteúdo é definido nos artigos subsequentes e inclui desde ações de controle das fronteiras nacionais até a elaboração de estratégias sofisticadas de inteligência, vigilantismo e infiltração de agentes públicos para a prevenção e repressão da atividade considerada terrorista.

#### **Art. 4º**

O art. 4º, que define "serviço público essencial", "infraestrutura crítica" e "recurso chave", e determina quem são os "agentes públicos



contraterroristas", especificando suas carreiras e inferindo a capacitação específica para se exercer a função.

#### **Art. 6º**

O art. 6º, que cria o conceito de "identidade vinculada de segurança" enquanto mecanismo para infiltração de agentes públicos envolvidos em ações contraterroristas preventivas e extraordinárias e repressivas.

#### **Art. 11**

O art. 11, que permite que os agentes públicos contraterroristas façam uso de "técnicas operacionais sigilosas", remetendo-se aos itens II, III, IV e VII do art. 3º da Lei nº 12.850/2013 (Lei de Organizações Criminosas), que permite o uso de "captação ambiental de sinais eletromagnéticos", "ação controlada", acesso e interceptação de comunicações e dados privados e infiltração de policiais em atividades de investigação.

#### **Art. 13**

O art. 13, que determina que ações contraterroristas em geral configuram hipóteses de excludente de ilicitude (especificamente, legítima defesa própria e de terceiros, estrito cumprimento de dever legal e estado de necessidade) e de culpabilidade (inexigibilidade de conduta diversa) do Código Penal.

No prosseguimento, a Carta dirigida ao Colégio de Líderes alerta que o Projeto de Lei em questão amplia o sentido de "ato terrorista" ao não diferenciá-lo dos crimes comuns, pois os únicos requisitos para a sua configuração são resultados genéricos como "perigo para a vida humana" e "afetar a definição de políticas públicas", que sequer precisam se concretizar, uma vez que basta que o agente "aparente ter a intenção" de causá-los; o que poderia enquadrar como "ato terrorista" atos inerentes ao regime democrático como protestos, manifestações, marchas, tornando impossível o livre exercício de liberdade individuais.

Não bastasse, considera que essa proposição viola o princípio da taxatividade no direito penal, segundo o qual a norma incriminadora deve ser elaborada de forma clara e precisa, de forma a evitar interpretações



extensivas; que a excessiva abrangência das previsões contraria os padrões internacionais de direitos humanos; e que possibilita o acesso indiscriminado a dados privados de pessoas suspeitas.

No anexo seguinte, há uma Nota Técnica subscrita pelo Artigo 19; Conectas Direitos Humanos; Instituto Brasileiro de Ciências Criminais – IBCCRIM; e Rede Justiça Criminal, que, de certo modo, traz considerações que se superpõem às da carta tratada imediatamente antes.

De todo modo, essa Nota Técnica, faz referência ao capítulo II do Projeto de Lei, que dispõe sobre o Sistema Nacional Contraterrorista, instituído com o fim de coordenar o preparo e emprego das forças militares, policiais e das unidades de inteligência nas ações contraterroristas, e ao capítulo III, que dispõe sobre a Política Nacional Contraterrorista, que, segundo o projeto, deverá ser instituída pelo Presidente da República, ambos capítulos revelando um sistema paralelo ao Sistema Único de Segurança Pública e uma superposição às Forças Armadas e às instituições de segurança pública e de inteligência já existentes, além de ferir o pacto federativo.

Além disso, o Projeto de Lei ainda prevê que essa Política Nacional Contraterrorista será submetida a controle externo realizado pelo Poder Legislativo e efetivada mediante a alocação de recursos orçamentários da União; mas é francamente perceptível que esse Projeto de Lei não indica quais serão os impactos orçamentários decorrentes da implementação dessa Política nem da implantação das estruturas que prevê.

Em acréscimo a essas estruturas definidas nos capítulos referidos imediatamente antes, a Nota Técnica, ao tratar do capítulo IV do Projeto de Lei, aponta que o mesmo dispõe sobre Unidades Estratégicas Contraterroristas, destacando-se o Comando Conjunto de Operações Especiais e o Grupo Nacional de Operações Especiais, ativados ou instituídos pelo Presidente da República *"em caráter episódico para a solução de crise pontual e específica"*, para emprego nos casos de intervenção federal, estado de defesa ou de sítio, em mais uma invasão de prerrogativas que cabem a outras instituições militares e de segurança pública.



Ao dizer do Capítulo V, a Nota Técnica informa que nele está determinado quais elementos da Lei serão definidos por regulamento, o que inclui parte considerável da instituição e condução da referida Política Nacional Contraterrorista, bem como a "composição, organização e funcionamento" do Sistema Nacional Contraterrorista e sua integração com o Sistema Brasileiro de Inteligência; o que revela um sistema de inteligência paralelo.

A Nota Técnica em pauta também aponta que o Projeto de Lei amplia os sistemas de inteligência e os poderes para o acionamento desses sistemas e acesso aos dados e comunicações privadas por eles coletados; o que representa uma restrição severa ao direito à privacidade da população.

Segue-se uma extensa Nota Técnica do Ministério Público Federal, subscrita pela Procuradora Federal dos Direitos do Cidadão Deborah Duprat, que acrescenta outras relevantes considerações que não dizem respeito, diretamente ao Projeto de Lei nº 1.595, de 2019, mas que a ele se aplicam.

Nessas considerações, aponta para legislações de outros países que sofreram restrições de organismos multilaterais por apresentarem um significado muito forte de retorno ao ambiente de conflitos e inimigos próprios da "guerra fria" dos anos 70 e 80, por restringirem o direito a protestos ou, mesmo, por sua imprecisão e vagueza; circunstâncias que podem, perfeitamente, serem associadas ao Projeto de Lei nº 1.595, de 2019.

Destaca a cautela que se deve ter em relação a leis de combate ao terrorismo em razão do forte impacto que elas podem ter nos direitos fundamentais e na própria democracia.

São muitas as considerações feitas nessa Nota Técnica do MPF, não sendo o caso, aqui, observar todas elas, mas há aquelas que merecem ser destacadas em relação ao Projeto de Lei em pauta, como aquela que diz que as normas penais devem ser redigidas de modo claro e preciso, com o propósito de evitar múltiplas interpretações e, desse modo, permitir aos cidadãos compreender de antemão qual a conduta de fato penalizada, até porque seria inconcebível que, por conta de falta de clareza, seja delegado a



agente do Estado discricionariedade tamanha para definir, na prática, o que é ou não delito.

Adiante, após longas considerações sobre a legitimidade dos movimentos sociais, diz que a afirmação das liberdades fundamentais de expressão, manifestação, protesto, reunião e associação no contexto da luta antiterrorista é ainda mais necessária pelo impacto inibidor e silenciador do que disposições vagas na lei respectiva podem ensejar.

## **II.4 – Manifestação de Associação Nacional dos Procuradores da República**

A ANPR, entidade associativa que representa os membros do Ministério Público Federal, considera que o debate a cerca do PL 1595 / 2019 merece mais debate e aprofundamento das discussões, pois trata de temas complexos e sensíveis, cuja implementação poderá redundar em recrudescimento na atuação das forças de segurança, de forma excessivamente centralizada, e riscos às atividades de defensores de direitos humanos e movimentos sociais.

A Nota reforça que as definições muito amplas de terrorismo podem dar lugar a distorções do termo, repercutindo na atuação legítima de movimentos sociais, em clara afronta ao teste de proporcionalidade na restrição a liberdades constitucionais

Sublinham que o PL amplia de forma inadequada o alcance do conceito de ato terrorista, além de violar o princípio da legalidade e da taxatividade da lei penal. Embora aparentemente o projeto não possua natureza penal, há uma clara interferência nesse campo de atuação, com o desenho de toda uma estrutura de enfrentamento ao terrorismo e impactos na aplicação da lei penal.

Da mesma forma, não há clareza quanto a conceitos como “infraestrutura crítica”, “serviço público essencial” ou “recurso-chave”. Com previsões genéricas, fragiliza-se a segurança jurídica e colocam-se em risco diversos grupos e pessoas que jamais poderiam ser tratados como terroristas.

Destacam que a previsão de excludente de ilicitude (art.

13) do agente público contraterrorista, feita em uma forma geral e apriorística,

Assinado eletronicamente pelo(a) Dep. Fernanda Melchionna e outros

Para verificar as assinaturas, acesse <https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/CD214300243400>



traz de volta o debate acerca dos limites do uso da força, que havia sido enfrentado na Lei no 13.694/2019. Com previsão excessivamente ampla, como a ideia de “quando a situação vivenciada o impuser”, há o risco de o PL legitimar violações de direitos fundamentais por parte dos agentes públicos, mediante a disseminação de uma atuação ostensiva e violenta.

Segue-se reforçando que o estabelecimento de atribuições e funções na política nacional contraterrorista à autoridade nacional contraterrorista acarreta sobreposição de funções e usurpação de atribuições de outros entes federativos. O texto do PL desconsiderou, por exemplo, a existência do Sistema Único de Segurança Pública (SUSP), previsto na Lei no 13.675/2018, e do Sistema Brasileiro de Inteligência (SISBIN), instituído pela Lei no 9.883/1999, com os quais a eventual lei deve se conformar. Com isso, há a preocupação com a formação de um sistema paralelo de vigilância e segurança e a estipulação de poderes concentrados nas mãos do Presidente da República.

Concluem discutindo os impactos do PL no papel do Ministério Público no controle externo da atividade policial. O art. 17 estabelece que o controle e a fiscalização externos das ações contraterroristas serão exercidos pelo Poder Legislativo, na forma de ato do Congresso, em órgão a ser composto por líderes da maioria e da minoria na Câmara dos Deputados, bem como presidentes das Comissões de Relações Exteriores e Defesa Nacional e de Segurança Pública e de Combate ao Crime Organizado da Câmara dos Deputados e suas congêneres do Senado Federal. Essa previsão, além de não resguardar as atribuições constitucionais do Ministério Público, merece ser revista em razão da discricionariedade conferida ao Congresso Nacional, por ato distinto de lei, no enfrentamento da questão.

Nas palavras do Presidente do Fórum Brasileiro de Segurança Pública (FBSP), Renato Sérgio Lima, o PL 1595/2019 pode ser resumido como um enorme “cavalo de Tróia”, que tenta trazer um objetivo “legítimo”, de combate às ameaças à vida da população, para “passar a boiada” com temas e pautas alheios ao tema e de interesse político ideológico do governo Bolsonaro. Ele requeenta tópicos que têm sido refutados em vários

Assinado eletronicamente pelo(a) Dep. Fernanda Melchionna e outros

Para verificar as assinaturas, acesse <https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/CD214300243400>



outros projetos em tramitação na casa (ampliação da excludente, que segundo dados do FBSP, mais de 90% arquivadas pelo Ministério Público e, portanto, é uma “não discussão”) e tenta, na expressão de sucesso das redes sociais, surfar na narrativa do pânico e do medo.

O PL 1595/2019 enfraquece as corporações policiais e a pauta da reforma das carreiras. Além disso, retira competências dos governadores [que segundo o Artigo 42 da Constituição Federal são os responsáveis pela forma de organização dos militares estaduais (Polícia Militar e Corpo de Bombeiros Militar)] e gera sobreposições que minam, de antemão, qualquer chance de o PL contribuir para mitigar e reduzir os riscos de “atentados terroristas”. Ao propor a criação do SNC e da Autoridade Nacional Antiterrorista ele desestabiliza o SISBIN (e seu subsistema de segurança pública), invade competências do GSI, da ENCLA (Estratégia Nacional de Combate à Lavagem de Ativos), da PF e das Forças Armadas e fere de morte a lógica de articulação e coordenação interfederativa do Sistema Único de Segurança Pública.

O PL desconsidera até mesmo o previsto na Estratégia Nacional de Defesa, no Livro Branco de Defesa e no Plano Nacional de Defesa, que, de tão relevantes para o atual governo, ficaram 13 meses parados no Congresso Nacional aguardando designação de relator [isso só ocorreu no último dia 04/08, com a indicação do Deputado Claudio Cajado (DEM/BA). Essa é a prioridade real dada à Defesa Nacional. As peças vigentes datam de 2012 e, passada quase uma década, os riscos geopolíticos e estratégicos continuam sendo analisados com lentes antigas e desfocadas. Criam-se inimigos imaginários e não se investe na modernização de doutrinas, estratégias e equipamentos alinhados às necessidades do país.

Um exemplo é a tomada de territórios na Amazônia por facções de base prisional e/ou pelas milícias. O FBSP tem conduzido um projeto em parceria com o Instituto Clima e Sociedade (ICS) cujos dados sugerem que, enquanto o PL busca criminalizar manifestações e movimentos sociais, o crime organizado nacional e internacional vai assumindo sorratoriamente a organização das diversas ilegalidades na região (garimpos,



grilagem, invasões de terras indígenas, desmatamento, incêndios, rotas de tráfico de drogas, armas, pessoas, madeira e animais silvestre, ouro e toda e qualquer mercadoria com alto valor agregado). O PL pensa soluções em uma lente equivocada e ideologizada quando, na prática, teríamos que fortalecer os instrumentos de fiscalização, controle e governança que pudessem integrar esforços federativos.

Esforços esses que não se resumem às Unidades da Federação, pois o PL, ao propor o Sistema Nacional Contraterrorista - SNC e a Autoridade Nacional, invade atribuições de diversas áreas e unidades da estrutura do Ministério da Justiça e Segurança Pública. Ele se sobrepõe à SENASP, à SEOPI, à SEGESP (Secretaria Nacional de Gestão e Ensino em Segurança Pública), ao CNPCP (CONSELHO NACIONAL DE POLÍTICA CRIMINAL E PENITENCIÁRIA), ao Conselho Nacional de Segurança Pública, entre outros.

O PL esvazia o Ministério da Justiça e Segurança Pública e tenta criar uma estrutura sem nenhum controle, completamente autônoma e fundada em conceitos vagos e eivados de problemas. Além de não ser necessário e ser perigoso para as liberdades individuais e da cidadania, ele gera uma enorme confusão sem avançar em nada na prevenção de atos contra o Estado Democrático e a vida.

Ao focar em movimentos sociais, por exemplo, o PL revela seu real objetivo mas, até para mostrar o quão perigosa para a democracia é a arquitetura que ele propõe, é interessante especular que os ataques antidemocráticos com fogos de artifício à sede do STF, as propostas antidemocráticas de ruptura institucional, prisão de membros e fechamento do Congresso e do STF (como as recentes ameaças feitas pelo ex-deputado e cantor Sérgio Reis, que segundo outro estudo do FBSP, de julho do ano passado, contam com apoio de cerca de 12% dos policiais que interagem nas redes sociais), ameaças de paralisação de caminhoneiros e/ou os policiais mascarados esvaziando pneus e ordenando fechamento do comércio durante o Motim da PM do Ceará em fevereiro do ano passado seriam passíveis de



serem classificados como atos terroristas de acordo com os conceitos propugnados pelo PL.

Enquanto estamos aqui falando da criação de uma enésima nova estrutura de governança, vale lembrar que a atual gestão não implementou os mecanismos de governança previstos no SUSP (Sistema Nacional de Acompanhamento e Avaliação das Políticas de Segurança Pública e Defesa Social - SINAPED, ou o Sistema Integrado de Educação e Valorização Profissional SIEVAP). E mesmo o Conselho Nacional de Segurança Pública não se reuniu mais do três vezes durante a gestão Bolsonaro inteira.

No âmbito da questão federativa, é importante reforçar o impacto do PL na organização das polícias brasileiras. Segundo o Mapa das Polícias e dos Corpos de Bombeiros Militares do Brasil (Anuário Brasileiro de Segurança Pública 2021), o país tem na ativa 686.733 policiais civis, militares, federais, PRF, penais estaduais e federais e bombeiros militares. Um dado ainda inédito da “Escuta de policiais e demais profissionais de segurança pública no Brasil”, que ouviu cerca de 9 mil profissionais da área em maio deste ano, 8,2% desses profissionais atuam nas áreas de inteligência de suas respectivas corporações.

Assim, mesmo considerando que a Escuta também ouviu Guardas Municipais, o que faria o número ser ainda maior, se projetarmos este percentual em relação ao efetivo das polícias e corpos de bombeiro, teremos que ao menos 56.312 profissionais seriam, na prática, federalizados, ou seja, estariam sob a coordenação federal e poderiam reivindicar equalizações e equiparações salariais. O governo Bolsonaro teria à sua disposição inconstitucionalmente uma tropa adicional de mais de 56 mil policiais que, ao fim e ao cabo, deixariam desguarnecida a segurança cotidiana da população.

O PL 1595/2019 é uma proposta que tenta avançar no fechamento do espaço cívico, mas que nem de longe propõe soluções da segurança pública e redução da violência no país. Ele se preocupa em criar



“medalhas”, mas esquece-se do principal, de propostas que modernizem a governança democrática da área e a redução da violência.

Os policiais brasileiros merecem muito mais do que medalhas fictícias e/ou de projetos que tornem sua atividade ainda mais desarticuladas e desengonçada. A cidadania não pode ser sufocada! Proteger a sociedade, sim, limitar a cidadania, jamais!

#### II.4 – Considerações quanto à constitucionalidade

Embora, das considerações anteriores, exsurjam diversos elementos apontando para a inconstitucionalidade do Projeto de Lei nº 1.595, de 2019, é de bom alvitre listar normas do direito objetivo que o fazem inconstitucional, no caso, dispositivos constitucionais feridos por essa proposição.

Inicialmente, restrito ao art. 5º da Carta Magna, por tudo o quanto foi exposto, podem ser listados os seguintes direitos individuais ou coletivos feridos diretamente por esse Projeto de Lei ou passíveis de serem, eventualmente, feridos por vários dos seus dispositivos, não se afastando a hipótese de outros direitos individuais ou coletivos sofrerem abalos em razão desse Projeto de Lei:

*Art.*

*5º .....*

.....

.

*II - ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei;*

.....

.

*IV - é livre a manifestação do pensamento, sendo vedado o anonimato;*

.....

.

*VI - é inviolável a liberdade de consciência ...*



.....  
.  
*IX - é livre a expressão da atividade intelectual, artística, científica e de comunicação, independentemente de censura ou licença;*  
.....

.....  
.  
*X - são invioláveis a intimidade, a vida privada,...*  
.....

.....  
.  
*XII - é inviolável o sigilo da correspondência e das comunicações telegráficas, de dados e das comunicações telefônicas, salvo, no último caso, por ordem judicial, nas hipóteses e na forma que a lei estabelecer para fins de investigação criminal ou instrução processual penal;*  
.....

.....  
.  
*XVI - todos podem reunir-se pacificamente, sem armas, em locais abertos ao público, independentemente de autorização,...*  
.....

.....  
.  
*XVII - é plena a liberdade de associação para fins lícitos, vedada a de caráter paramilitar;*  
.....

.....  
.  
*XXXIX - não há crime sem lei anterior que o defina, nem pena sem prévia cominação legal;*  
.....

.....  
.  
*LXI - ninguém será preso senão em flagrante delito ou por ordem escrita e fundamentada de autoridade judiciária competente, salvo nos casos de transgressão militar ou crime propriamente militar, definidos em lei;*



Não bastasse, por ferir, também, atos internacionais a que o Brasil aderiu, particularmente aqueles que dizem respeito à proteção dos direitos humanos, o Projeto de Lei nº 1.595, de 2019, também sob esse ângulo, é igualmente inconstitucional, haja vista que:

*Art.*

*5º .....*

*.....*

*§ 2º Os direitos e garantias expressos nesta Constituição não excluem outros decorrentes do regime e dos princípios por ela adotados, ou dos tratados internacionais em que a República Federativa do Brasil seja parte.*

Além disso, ao pretender criar estruturas, órgãos e funções no âmbito do Poder Executivo, incorre em vício de inconstitucionalidade em face do art. 61, § 1º, inciso II, alíneas “a” e “c”, na medida em que as iniciativas nesse sentido são privativas do Presidente da República.

## **II.5 – Considerações quanto à juridicidade**

Vez que se pode verificar que o Projeto de Lei nº 1.595, de 2019, não está adequado a leis vigentes nem aos princípios do Direito, conclui-se por sua antijuridicidade.

## **II.6 – Considerações quanto a compatibilidade ou adequação orçamentária-financeira**



Ao ser procedida à análise se há compatibilidade ou adequação orçamentária-financeira do Projeto de Lei nº 1.595, de 2019, com o Plano Plurianual, a Lei de Diretrizes Orçamentárias e o Orçamento Anual, nos termos do art. 32, inciso X, alínea “h” do RICD, conclui-se no sentido contrário, pois o mesmo não informa a fonte dos recursos para a implementação da Política Nacional Contrterrorista (PNC) e para criação do Sistema Nacional Contrterrorista (SNC) e do Grupo Especial de Operações Especiais, assim como dos recursos que poderão ser carreados, mediante convênio, para os entes federados, afora outras despesas que, certamente, decorrerão desse Projeto de Lei.

Em resumo, não há o cálculo do Impacto Orçamentário-Financeiro que decorrerá desse Projeto de Lei.

## II.7 – Conclusão

Em síntese, o Projeto de Lei nº 1.595, de 2019, não deve prosperar porque, além de outras razões:

- apresenta sérios vícios quanto à constitucionalidade;
- amplia as hipóteses de excludente de ilicitude para ações contrterroristas;
- é incompatível com diversos atos internacionais aos quais o Brasil aderiu, em especial com os relativos aos direitos humanos e às liberdades individuais, fragilizando ainda mais a imagem do Brasil no cenário internacional;
- estabelece previsões legais extremamente amplas e elásticas para enquadramento de ações antiterroristas a título de combate preventivo e repressivo, ameaçando direitos fundamentais, a livre manifestação de pensamento, a participação social e a possibilidade de protestos e tornando passíveis de serem classificados como atos terroristas simples manifestações de protestos e atos reivindicatórios;
- cria um sistema paralelo de inteligência concorrente ao atual, sob forte influência do Poder Executivo;
- cria um sistema de incentivos e recompensas com a criação de uma medalha de mérito, trazendo à baila práticas de regimes autoritários;
- fere a lógica de articulação e coordenação interfederativa do Sistema Único de Segurança Pública;



- atenta contra o Pacto Federativo ao criar uma Autoridade Nacional Antiterrorista com prerrogativas amplas de apuração, repressão e prevenção de ações antiterroristas, conflitando com a autonomia dos entes federados e atribuições legais e constitucionais das instituições, esvaziando, assim, atribuições das corporações policiais estaduais e distritais e retirando competências dos governadores;
- invade atribuições do Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República, da ENCLA (Estratégia Nacional de Combate à Lavagem de Ativos), da Polícia Federal e das Forças Armadas ao propor o Sistema Nacional Contraterrorista - SNC;
- invade atribuições de diversas áreas e unidades da estrutura do Ministério da Justiça e Segurança Pública e se sobrepõe a Sistemas já existentes naquela pasta ao propor o Sistema Nacional Contraterrorista - SNC; e
- não possui estudo de impacto orçamentário ao sugerir a criação de determinadas estruturas e funções na esfera do Poder Executivo.

**Assim, em face do exposto, votamos pela inconstitucionalidade, pela injuridicidade, pela boa técnica legislativa, pela incompatibilidade e pela inadequação financeira e orçamentária e, no mérito, pela rejeição do Projeto de Lei nº 1.595, de 2019.**

Sala da Comissão, em                      de                      de 2021.

**Talíria Petrone**  
Líder do PSOL

**Fernanda  
Melchionna**  
PSOL/RS

**Glauber Braga**  
PSOL/RJ



Assinado eletronicamente pelo(a) Dep. Fernanda Melchionna e outros  
Para verificar as assinaturas, acesse <https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/CD214300243400>





Assinado eletronicamente pelo(a) Dep. Fernanda Melchionna e outros  
Para verificar as assinaturas, acesse <https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/CD214300243400>





## **Voto em Separado** **(Da Sra. Fernanda Melchionna )**

Apresenta voto em separado ao  
PL 1595/2019, que dispõe sobre as ações  
contraterroristas, altera as Leis nº 10.257,  
de 10 de julho de 2001, e nº 9.807, de 13  
de julho de 1.999, e dá outras providências.

Assinaram eletronicamente o documento CD214300243400, nesta ordem:

- 1 Dep. Fernanda Melchionna (PSOL/RS)
- 2 Dep. Glauber Braga (PSOL/RJ)
- 3 Dep. Talíria Petrone (PSOL/RJ)

