

**PROJETO DE LEI Nº 1.595, DE 2019**  
(Do Sr. Major Vitor Hugo)

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.

Relator: Deputado SANDERSON

**VOTO EM SEPADO**

**(Do Sr. Paulo Teixeira)**

Cabe à Comissão Especial, nos termos regimentais, analisar o mérito, bem como a constitucionalidade, juridicidade e técnica legislativa do PL 1.595/ 2019.

Mérito e juridicidade estão inter-relacionados no projeto em análise. Isso porque o § 2º do art. 1º, dispositivo criticado à exaustão, estende indevidamente o emprego de atores – agentes públicos contraterroristas, civis e militares, inclusive das Forças Armadas – e a adoção de medidas ditas contratorrastas contra atos não tipificados em lei como terrorismo. Não altera formalmente a Lei nº 13.260, de 2016 (Lei Antiterrorismo)<sup>1</sup> para tipificar novas condutas como crime de terrorismo, mas faz pior: extrapola os limites e o escopo da norma vigente, burlando a Constituição e a lei, violando os princípios da legalidade e da taxatividade da lei penal.

Esse vício de juridicidade por si só contamina todo o texto da proposição, que, no mérito, já se demonstra excessiva, desproporcional, desconectado da realidade fática do país. O Brasil não enfrenta ameaças terroristas concretas ou potenciais que justifiquem tal aparato policaresco, calcado no sigilo e na concentração de poderes e de competências. Por princípio, não há crime sem conduta. O relatório do Banco Nacional de Mandados de Prisão (BNMP) e os Dados Nacionais de Segurança Pública registram somente dois eventos de operações vinculadas à Lei de Terrorismo, e nenhum deles pode, até o presente, ser caracterizado como efetivo planejamento de ato terrorista<sup>1</sup>. Ainda que o projeto respeitasse o conceito legal vigente de crime de terrorismo, as medidas contraterroristas propostas continuariam sendo desproporcionais, descabidas e, em círculo vicioso, incorrendo em ilegalidades flagrantes ao avançarem sobre direitos e garantias fundamentais, além de ferir o pacto federativo de distribuição de competências ao concentrá-las na esfera da União.

<sup>1</sup> Já o Projeto de Lei nº 272, de 2016, de autoria do Senador Lasier Martins (PDT/RS), propõe alterar a Lei nº 13.260, 2016, “a fim de disciplinar com mais precisão condutas consideradas como atos de terrorismo” (termos da ementa).



A Lei nº 13.260, de 2016, regulamentou o art. 5º, XLIII, da Constituição Federal, que determina ao legislador ordinário tratar o terrorismo como crime inafiançável e insuscetível de graça ou anistia, sendo passíveis de responsabilização penal os mandantes, os executores e os que, podendo evitar o cometimento de tal crime, se omitirem. Essa Lei tipifica o terrorismo, reformula o conceito de organização terrorista, em conformidade com a Lei 12.850/2013 (Lei de Organizações Criminosas - ORCRIM), bem como trata de disposições investigatórias e processuais.

Por seu turno, o PL 1.595/2019 pretende ampliar o rol de atores e de medidas ou ações ditas “contraterroristas”, estendendo-os indevidamente a atos não tipificados em lei como terrorismo. É o que se lê claramente na redação vaga do § 2º do art. 1º do projeto:

*Art. 1º Essa Lei dispõe sobre as ações contraterroristas, cuja condução não exclui nem obsta as ações e os procedimentos do Estado voltados para a persecução penal dos que praticarem as espécies de crime de terrorismo previstas em lei.*

*(...)*

*§2º Esta Lei será aplicada também para prevenir e reprimir a execução de ato que, embora não tipificado como crime de terrorismo:*

- a) seja perigoso para a vida humana ou potencialmente destrutivo em relação a alguma infraestrutura crítica, serviço público essencial ou recurso-chave; e*
- b) 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.*

Desborda, portanto, do tipo penal “terrorismo” previsto na Lei nº 13.260, de 2016 (Lei Antiterrorismo), segundo a qual:

*Art. 2º O terrorismo consiste na prática por um ou mais indivíduos dos atos previstos neste artigo, 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.*

*§ 1º São atos de terrorismo:*

*I - usar ou ameaçar usar, transportar, guardar, portar ou trazer consigo explosivos, gases tóxicos, venenos, conteúdos biológicos, químicos, nucleares ou outros meios capazes de causar danos ou promover destruição em massa;*

*II – (VETADO);*

*III - (VETADO);*

*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;*

*V - atentar contra a vida ou a integridade física de pessoa;*

*Pena - reclusão, de doze a trinta anos, além das sanções correspondentes à ameaça ou à violência.*

*§ 2º O disposto neste artigo não se aplica à 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.*

## Direito Internacional e Terrorismo

A inexistência de consenso na comunidade internacional sobre uma possível definição ou um conceito universal de terrorismo não pode escusar nem justificar a banalização do termo e,



como consequência, o uso da expressão “terrorista” como rótulo, evidentemente negativo, para criminalizar movimentos de resistência e de oposição, que são legítimos e amparados por princípios e normas do ordenamento jurídico pátrio e do Direito Internacional. O alcance do conceito não pode extrapolar limites bem definidos.

Na falta de uma definição universal e completa de terrorismo, a Resolução 1566/2004 do Conselho de Segurança das Nações Unidas tem sido adotada por consenso internacional, no que tange às características delitivas de atos que reúnam, cumulativamente, três particularidades:

*A. atos, inclusive contra civis, cometidos com a intenção de causar a morte ou lesões corporais graves ou de tomar reféns, e*

*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 e, ainda,*

*C. atos que constituam delitos definidos nas convenções e protocolos internacionais relacionados com o terrorismo e compreendido em seu âmbito.*

Ademais, o Comitê de Direitos Humanos da ONU, em seu Comentário Geral nº 37, destaca que a definição desses crimes “não deve ser excessivamente ampla ou discriminatória e não deve ser aplicada de maneira que restrinja ou desencoraje o exercício de reunião pacífica”. Nesse sentido, relatores de Direitos Humanos da ONU alertam que o Brasil violará o Direito Internacional e obrigações assumidas perante a comunidade internacional se aprovar o PL 1595/2019 – notadamente o Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos (PIDCP).

Considerando as obrigações dos Estados de proteger e promover os direitos humanos adotando medidas efetivas para combater o terrorismo, a Resolução 68/178 da Assembleia Geral e a Resolução 19/19 do Conselho de Direitos Humanos, ambas das Nações Unidas, 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”.

#### Aparato estatal – ANC, PNC e SNC (arts. 14 e 16)

Para monitorar, prevenir e reprimir – “vigiar e punir”, diria Foucault – o que se classifica e o que não se classifica legalmente como terrorismo ou “grupos que atuem contra os princípios fundamentais da República”, o projeto permite operações sigilosas, tais como a infiltração de agentes públicos em movimentos, buscando criar a base jurídica para o Estado policaresco que, na prática, marginalmente, já ameaça opositores e movimentos sociais no País – como denunciado, em agosto de 2020, no caso do Dossiê ANTIFA, ilegalmente produzido pela Secretaria de Operações Integradas (SEOPI) do Ministério da Justiça e da Segurança Pública (MJSP), ou mais recentemente, em maio deste ano, com a tentativa de compra, pelo mesmo MJSP, do software de espionagem israelense PEGASUS.

O aparato estatal que se propõe criar – Autoridade Nacional Contrterrorista (art. 16), Política Nacional Contrterrorista (art. 16) e Sistema Nacional Contrterrorista (art. 14) –, fundado em sigilo e em unidade de comando, resulta em um sistema não transparente, verticalizado e concentrado no Poder Executivo Federal, mormente nas mãos do Presidente da República. O PL desconsidera e atropela o Sistema Único de Segurança Pública (SUSP – Lei 13.675/2018), e o



Sistema Brasileiro de Inteligência (SISBIN – Lei 9.883/1999). Com isso, vislumbra-se a formação de um sistema paralelo de vigilância e segurança.

### Ministério Público e controle externo da atividade policial

Não bastando concentrar poderes no Presidente da República, o PL usurpa competências do Ministério Público, a ele constitucionalmente atribuídas, ao prever que o controle externo das ações contraterroristas será exercido por órgão de controle composto por: líderes da maioria e da minoria na Câmara dos Deputados e no Senado Federal; Presidentes da CREDN-CD E CRE-SF; Presidentes da CSPCCO-CD e de sua homóloga no Senado.

Ocorre que, nos termos do art. 129, VII, da CF88, ao Ministério Público cabe exercer o controle externo da atividade policial, na forma da Lei Complementar nº 75/1993, que estipulou, em seu art. 3º, que esse controle deve ser exercido em respeito aos fundamentos do Estado Democrático de Direito – que o projeto claramente compromete, ataca.

A ANPR emitiu nota técnica apontando os abusos e desvios do projeto<sup>ii</sup>.

### Sigilo das ações contraterroristas (art. 15, II, e outra dezena de citações)

No Estado democrático de Direito, a publicidade e a transparência da *res publica* são a regra, como princípio. O sigilo deve ser a exceção. Contudo, o PL inverte tal lógica para tratar o sigilo como fundamento das ações contraterroristas – inclusive para reprimir atos não terroristas.

O sigilo na investigação de organizações criminosas ou terroristas tem amparo na Lei 12.580/2013, mas evidentemente não se pode aplicá-lo à persecução de atos não criminalizados como ação terrorista ou de ORCRIM. Ademais, gera potencial conflito federativo, na medida em que prevê a investigação e a repressão, por órgãos federais, de condutas, atos e atores fora da competência desses órgãos.

O próprio autor não esconde, na justificação do Projeto (p. 27), que os movimentos sociais estão entre os alvos desse aparato contraterrorista. Argumenta o autor que a

*falta de coragem de discutir, com seriedade, os limites entre ações legítimas e democráticas de movimentos sociais e os crimes por suas alas radicais cometidos, muitos dos quais extremamente próximos conceitualmente do que seria o terrorismo, deixa turvo o âmbito de atuação dos órgãos estatais envolvidos na prevenção e no combate ao terror.*

Essa visão colide com a proteção da esfera direitos fundamentais do homem e do cidadão que, quando invadida, resulta em ameaça ao Estado Democrático de Direito: liberdade de expressão, de associação e direito à privacidade e à reunião pacífica, direito de protesto. A colidência entre legislação aplicada ao terrorismo e direitos fundamentais não é problema peculiar desse projeto. Tal colidência ocorre inevitavelmente no tratamento penal do terrorismo, dado que as medidas contraterroristas implicam mitigação ou restrição de direitos – caso em que o desafio é dosar as medidas legais excepcionais. O problema específico do projeto é, além de não dosar bem as medidas que propõe, aplicá-las ilegalmente a quem não se destinam: a proposição simplesmente não distingue terrorismo de crime comum.

Some-se a previsão de autorização de “infiltração de agentes” (art. 11, II), com uso de identidade vinculada de segurança” (art. 6º) e, ainda, a inclusão, no rol de beneficiados pela chamada Lei de Proteção a Vítimas e Testemunhas, militares, policiais e oficiais e agentes de inteligência que “acreditarem haver sido expostos em ações preventivas extraordinárias ou em ações contraterroristas repressivas”.



Excludente de Ilícitude (art. 13)

A excludente de ilicitude, novamente intentada neste PL, pode ensejar e legitimar o uso abusivo da força por parte de agentes públicos contraterroristas que venham a atuar de forma ostensiva e violenta, incorrendo em violações de direitos fundamentais, entre os quais o próprio direito à segurança e à incolumidade física, cuja tutela cabe ao estado, por meio de forças de segurança (civis e militares).

Pelas razões apresentadas, o PL 1.595/2019 representa enorme retrocesso em relação à conquista democrática promovida pela recente revogação da Lei de Segurança Nacional pela Lei nº 14.197, de 1º de setembro de 2021 – Lei de Defesa do Estado Democrático de Direito. A Câmara dos Deputados não pode avalizar tal retrocesso.

Voto, portanto, pela **rejeição** do Projeto de Lei nº 1.595, de 2019.

---

**DEP. PAULO TEIXEIRA**  
**(PT/SP)**



i Nota da Terra de Direitos disponível em: <https://terradedireitos.org.br/uploads/arquivos/NOTA-TECNICA-SOBRE-O-PL-N%C2%BA-1595---final.pdf>

ii Nota da Associação Nacional dos Procuradores da República (ANPR) disponível em: [https://www.anpr.org.br/images/2021/09/Nota\\_Te%CC%81cnica\\_n%C2%BA\\_005-2021\\_PL\\_1595\\_final.pdf](https://www.anpr.org.br/images/2021/09/Nota_Te%CC%81cnica_n%C2%BA_005-2021_PL_1595_final.pdf)



Assinado eletronicamente pelo(a) Dep. Paulo Teixeira  
Para verificar a assinatura, acesse <https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/CD216752588100>

