

PROJETO DE LEI N. , de 2021

Altera o Decreto-Lei nº 2.848, de 07 de dezembro de 1940, que institui o Código Penal, para tipificar o crime de apoderamento ilícito de meios de transporte e de suas instalações.

O Congresso Nacional decreta:

Art. 1º O Decreto-Lei n. 2.848, de 07 de dezembro de 1940, passa a vigorar com a seguinte redação:

Apoderamento ilícito de meios de transporte e de suas instalações de apoio

Art. 261-A Apoderar-se do controle total ou parcial, ainda que de modo temporário, de meio de transporte aéreo, espacial, marítimo, fluvial e ferroviário, de aeroportos, portos, estações de lançamento de objetos espaciais, estações ferroviárias e de instalações de controle de tráfego ou de apoio a esses meios de transporte.

Pena - reclusão, de seis a doze anos.

§ 1º. Se o apoderamento ou exercício de controle ilícito se fizer com o emprego de violência ou grave ameaça a pessoa, ou servindo-se de mecanismos cibernéticos.

Pena - reclusão, de oito a catorze anos.

§2º. Se a cessação da violência ou grave ameaça a pessoa ou da interferência cibernética empregadas para conseguir ou manter o apoderamento ilícito for condição ou preço de resgate para obter qualquer vantagem.

Pena - reclusão, de doze a vinte anos.

§3º A pena é aumentada em um terço em caso de motivação política, ou se o meio de transporte apoderado for de transporte coletivo de passageiros, ou se o apoderamento ilícito tiver a finalidade de emprego do meio de transporte apoderado para o resgate de pessoa custodiada pelo Estado.

§4º Se da prática do crime resultar lesão corporal grave, aumenta-se a pena de um terço, se resultar morte, aumenta-se a pena da metade.

Art. 2º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.



JUSTIFICAÇÃO

A partir do ano de 1931¹, o transporte aéreo, ainda um jovem modal, passou a ser vítima de uma nova modalidade de crime: o apoderamento ilícito de aeronaves. Até os dias de hoje, já ocorreram 1.089 apoderamentos ilícitos de aeronaves² e milhares de tripulantes e passageiros ficaram em situação de extrema vulnerabilidade, pois aprisionados em aeronaves durante o voo.

A frequência do cometimento desses apoderamentos tornou-se uma preocupação da comunidade internacional, especialmente no final da década de 1960, visto que essas interferências ilícitas estavam produzindo elevado risco de morte para a vida de passageiros e tripulantes, bem como minava a confiança dos povos do mundo na segurança da aviação civil.

Exatamente sob esses fundamentos foi aprovada a Convenção para a Repressão ao Apoderamento Ilícito de Aeronaves em Haia, no ano de 1970, da qual o Estado Brasileiro é signatário. O diploma internacional foi ratificado e incorporado ao ordenamento jurídico nacional por intermédio do Decreto 70.201, 24 de fevereiro de 1972.

Dentre os compromissos do Brasil ao aderir à Convenção d'A Haia de 1970, destaca-se o dever de **tipificar** a conduta de apoderamento ilícito de aeronaves e dotá-los de **pena graves**: “Art. 2º. Cada Estado contratante obriga-se a tornar o crime punível com severas penas.”.

Naquela época, a aviação brasileira já tinha sido vitimada por 14 apoderamentos ilícitos³, essencialmente com motivação política, quando aeronaves comerciais eram desviadas para Cuba, assim como exigida, eventualmente, a libertação de presos ou a entrega de importâncias pecuniárias para movimentos políticos contrários ao governo vigente.

Quatro meses após a ratificação da Convenção pelo Brasil, foi aprovada a Lei nº 5.786, de 27 de junho de 1972, que tipificou a conduta de apoderamento ilícito de aeronaves com motivação política, cominando pena de reclusão de 12 a 30 anos. Sucessivas leis penais foram aprovadas desde então, mantendo o tipo penal vigente até a última lei de segurança nacional, Lei nº 7.170, de 14 de dezembro de 1983 (art. 19).

Após o ano de 1972 ocorreu a cessação dos apoderamentos ilícitos de aeronaves com objetivo de levá-las a Cuba, possivelmente em decorrência da aprovação da nova e severa tipificação penal de apoderamentos ilícitos de aeronaves. Contudo, a aviação brasileira ainda continuou a ser submetida a outros casos de apoderamentos ilícitos de aeronaves, quer seja por motivação política (a exemplo do VASP 224; VASP

1 Apoderamento ilícito da aeronave Ford-Trimotor Aparar, modelo 4-AT-A, operada pela *Pan America Grace Airways (Panagra)*, no aeroporto de Arequipa, no Peru.

2 *Aviation Safety Network*. Flight Safety Foundation, 2021. Disponível em: <https://aviation-safety.net/database/events/dblist.php?Event=SEH>. Acesso em: 25 set. 2021.

3 REIS, B.; CARNEIRO, S. *Terrorismo no Brasil Oficial: definir para combater*. 1ª ed. Fortaleza: Expressão Gráfica e Editora, 2019.



375), quer seja por motivação econômica (VASP 280, TABA em 2007 e outros dois voos da TABA em 1993 e 1994). Em 1985, uma terceira modalidade de apoderamento ilícitos de aeronaves se iniciou no Brasil, a tomada de controle de helicópteros com intuito de resgatar presos de organizações criminosas em estabelecimentos prisionais⁴, um deles, inclusive, neste ano de 2021, em Angra dos Reis-RJ⁵.

Com o avançar do terrorismo no globo terrestre e o aumento de risco de ocorrência dessas investidas terroristas no Brasil em razão da recepção de grandes eventos internacionais, especialmente os Jogos Olímpicos de 2016, foi aprovada a Lei nº 13.260, de março de 2016, que prevê um tipo penal especial de apoderamento ilícito de meios de transportes, mas limitado à motivação por discriminação ou preconceito de raça, cor, etnia, religião ou xenofobia.

Até então, a lei penal brasileira estava razoavelmente adequada aos compromissos assumidos na Convenção d'A Haia de 1970, contudo, em 2021, foi aprovada a Lei dos crimes contra o Estado Democrático de Direito, que revogou a Lei nº 7.170, de 14 de dezembro de 1983, sem trazer uma tipicidade especial sobre o apoderamento ilícito de aeronaves.

Com *vacatio legis* de 90 dias, a Lei nº 14.197, de 01 de setembro de 2021, promoverá, a partir de 1º de dezembro de 2021, a cessação da tipicidade especial da infração de apoderamento ilícito de aeronaves por motivação política, o crime de maior incidência na história da aviação civil brasileira. Ao mesmo tempo, o ordenamento jurídico nacional permanecerá sem tipicidade especial para a modalidade infracional de motivação econômica e para aquelas realizadas com a finalidade de realizar o resgate de presos do sistema carcerário brasileiro.

Nesse sentido, com o início da vigência da Lei nº 14.197/2021, eventuais apoderamentos ilícitos de aeronaves que ocorram no Brasil serão tipificados, ordinariamente, pela lei penal comum, assim, pelos delitos de sequestro ou cárcere privado, com pena de 1 a 3 anos de reclusão (art. 148, *caput*, do Código Penal), salvo aqueles casos em que a motivação esteja prevista na lei antiterror (discriminação ou preconceito de raça, cor, etnia, religião ou xenofobia – com pena de 12 a 30 anos de reclusão), casuística essa que jamais ocorreu no Brasil.

Tal cenário evidencia que o Brasil, na realidade, estará em patente inadimplemento substancial diante da Convenção d'A Haia de 1970, já que deixará de deter tipo penal específico para aquelas modalidades de apoderamento ilícito mais frequentes em sua história (motivação política), além de permanecer sem a tipicidade quanto àquelas modalidades em franco crescimento: motivação econômica e destinada para realizar o resgate de presos.

4 Apoderamentos ilícitos de helicópteros para resgate de presos em instalações carcerárias: em 1985, resgate no presídio de Ilha Grande no Estado do Rio de Janeiro; em 1987 no Presídio Frei Caneca, também no Rio de Janeiro; em 1996, no Chile, resgate de sequestradores do Cárcere de Alta Segurança (CAS) em Santiago; em 2002 no Presídio de José Parada Neto, localizado em Guarulhos-SP; em 2013, desarticulada organização criminosa no norte do Paraná que planejava o apoderamento ilícito de helicóptero para resgate de presos no Presídio Venceslau, Estado de São Paulo; em 2017, suspeitas do apoderamento de um helicóptero em Canela-RS para resgate de presos na região de Charqueadas; em 2018, resgate no Presídio Regional de Joinville-SC.

5 No dia 19 de setembro de 2021, um helicóptero foi apoderado ilicitamente, após a decolagem em Angra dos Reis, com objetivo de realizar o resgate de presos do presídio de Bangu-RJ.



Outro inadimplemento do Estado brasileiro diante da Convenção de Haia de 1970, além da ausência de tipicidade especial exigida pelo tratado, é a brandura das penas a serem aplicadas a partir da vigência da Lei 14.197/2021, nos casos em que for inaplicável a lei antiterror. Como visto, a ausência de tipo penal especial dará lugar à subsunção, ordinariamente, da conduta de apoderamento ilícito de aeronaves ao delito de sequestro ou cárcere privado do Código Penal, com sanção de 1 a 3 anos de reclusão, mais leve até mesmo que o crime de furto simples, que possui cominação de um a quatro anos de reclusão e multa (art. 155 do CP).

Preocupação da comunidade internacional é a extradição de infratores, um dos motivos para a Convenção d'A Haia de 1970 exigir a tipificação uniforme dos Estados-Parte, visto que a dupla tipicidade geralmente é requisito dos Estados para autorizarem a extradição, como também exige a lei brasileira⁶. Reforça esse objetivo a adoção, pela Convenção de Haia de 1970, do princípio *aut dedere aut judicare*⁷, pelo qual o Estado de apreensão do infrator deverá processá-lo ou o extraditar⁸.

O compromisso internacional firmado na Convenção d'A Haia de 1970, inerente aos tratados em geral, *obriga as partes e deve ser cumprido por elas de boa fé*, e não se pode *invocar as disposições de seu direito interno para justificar o inadimplemento de um tratado* (arts. 27 e 28 da Convenção de Viena dos Tratados, Decreto 7.030, de 14 de dezembro de 2009). As reações de outros países quanto ao descumprimento de compromissos firmados tratado podem se limitar a considerações puramente diplomáticas, mas há casos de repercussão econômica relevante. Os Estados Unidos da América passaram uma lei que autoriza o governo daquele país a adotar medidas de restrição de financiamento a outros países em caso de descumprimento da Convenção d'A Haia de 1980 sobre os aspectos civis do sequestro internacional de crianças (Decreto 3.413, de 14 de abril de 2000); segundo o *Sean and David Goldman International Child Abduction Prevention and Return Act of 2014*, seção 202, item D, alíneas, o Ministro de Relações Exteriores daquele país deve adotar medidas de restrição de auxílios dos Estados Unidos da América a países que não cumpram os compromissos estabelecidos na convenção. Aquele país mantém um programa de sanções a outros países com bloqueio de recursos ou restrições ao comércio, visando a atender seus objetivos estratégicos de política externa e segurança nacional⁹.

Consequência possível da manutenção desse inadimplemento contratual internacional do Estado Brasileiro diante da Convenção de Haia de 1970 é a possibilidade de serem impostas restrições às empresas aéreas brasileiras ou, ainda, que empresas estrangeiras limitem suas operações no Brasil, diante da insegurança jurídica

6 Lei nº 13.445, de 24 de maio de 2017 – Lei de Migração

Art. 82. Não se concederá a extradição quando:

[...]

II - o fato que motivar o pedido não for considerado crime no Brasil ou no Estado requerente;

7 Convenção de Haia de 1970:

Artigo 7º. O Estado contratante em cujo território o suposto criminoso for encontrado, se não o extraditar, obrigar-se-á, sem qualquer exceção, tenha ou não o crime sido cometido no seu território, a submeter o caso às suas autoridades competentes para o fim de ser o mesmo processado.

8 HONORATO, Marcelo. *Crimes Aeronáuticos*. 4. ed. Rio de Janeiro: *Lumen Juris*, 2020, p. 464.

9 <https://home.treasury.gov/policy-issues/financial-sanctions/sanctions-programs-and-country-information>



proveniente dessa lacuna penal e, também, do próprio descumprimento do tratado pactuado.

Merecem, ainda, algumas justificativas quanto aos elementos objetivos, subjetivos, qualificadora e causas de aumento de pena presentes no tipo penal apresentado por este projeto de lei.

Este projeto de lei adota como redação do *caput*, onde define a conduta de apoderamento ilícito de aeronaves, aquela aprovada na Lei 13.260/2019 (art. 2º, §1º, IV da lei antiterror), visto que se mostra como um tipo penal moderno¹⁰, prevendo, até mesmo, mecanismos cibernéticos para a tomada de controle dos meios de transporte. Foram subtraídos da definição da lei antiterror os elementos objetivos que não se compatibilizam com a proteção aos transportes, como meios de comunicação, hospitais, casas de saúde, escolas, estádios esportivos e instalações públicas em geral.

O tipo penal proposto, em compasso com a lei antiterror, também promoveu a proteção de diversos meios de transporte (aéreo, espacial, marítimo, fluvial e ferroviário), pois, de fato, não faz sentido limitar tal infração penal à aviação, se os demais modais de transporte também estão sujeitos aos mesmos ataques de apoderamento de seus equipamentos e com repercussões sociais. Diferencia-se da Lei 13.260/2016 por não contemplar os transportes rodoviários, em razão de tal modalidade de transporte não receber tratamento especial pelo Capítulo II do Título VIII, do Código Penal, e, quando pode ser subsumido a algum tipo penal de perigo, encontra tipicidade apenas no delito do art. 262 da lei penal, com baixa cominação legal. Por outro lado, foi incluído o transporte espacial, claramente dotado de elevado grau de risco para ocupantes e para a população sobrevoada, a justificar a proteção penal.

Os aeroportos, portos, estações de lançamento de objetos espaciais, estações ferroviárias e instalações de controle de tráfego e de apoio a meios de transporte igualmente receberam proteção legal, haja vista a notória sensibilidade de suas atividades quando controladas por infratores, tal como também dispõe a Lei 13.260/2016, diferenciando-se dessa quanto à inclusão das instalações de lançamento de objetos ao espaço, a exemplo do Centro de Lançamento de Alcântara (MA) e a Base da Barreira do Inferno (RN).

A pena atribuída à figura simples do apoderamento ilícito foi cominada em seis a doze anos de reclusão para situações sem violência ou grave ameaça, ou emprego de mecanismo cibernético, agravada para oito a catorze anos de reclusão quando presentes esses fatores (§ 1º), seguindo a obrigação pactuada na Convenção d'A Haia de 1970, que estabeleceu a obrigação dos Estados-Parte em atribuírem penas severas ao tipo penal de apoderamento ilícito de aeronaves. Não se seguiu a mesma dosimetria do crime de apoderamento ilícito de meios de transportes da lei antiterror, que comina pena de doze a trinta anos de reclusão, considerando a maior gravidade dos crimes da referida lei, cujas condutas contêm o elemento de provocar terror social ou generalizado.

Ao mesmo tempo, a pena se mostra proporcional aos demais tipos penais de igual gravidade do Código Penal, como roubo qualificado, extorsão qualificada e tráfico de pessoas qualificado, o que evidencia o cumprimento do compromisso d'A Haia.

10 HONORATO, Marcelo. *Crimes Aeronáuticos*. 4. ed. Rio de Janeiro: *Lumen Juris*, 2020, p. 183.



Para os casos em que a cessação da violência ou grave ameaça ou a ação cibernética for *condição ou preço de resgate*, foi formulado um tipo penal qualificado (§2º), com pena especial de doze a vinte anos de reclusão, da mesma forma que a pena cominada ao delito de extorsão mediante sequestro qualificado (art. 159, §2º do CP), já que ambos os tipos penais possuem elementos objetivos e subjetivos bem próximos, daí a identidade da sanção cominada quando a exigência for a soltura de vítimas em troca de exigências. A redação proposta não se limita a troca de reféns, pois abarca, também, outras hipóteses de extorsão em face das autoridades, a exemplo da cessação de torturas ou maus tratos (privação de alimentação, por exemplo) a passageiros e tripulantes com restrição de liberdade a bordo do meio de transporte apoderado.

Foram inseridos, ainda, outros dois parágrafos que estabelecem causas de aumentos de pena.

O parágrafo 3º do tipo penal, com majoração da pena em um terço, tem três hipóteses de incidência. A primeira delas é voltada aos casos em que esteja presente a *motivação política* no apoderamento ilícito do meio de transporte, previsão legal importante para cumprir o requisito de dupla tipicidade e, assim, permitir eventual extradição, nos casos autorizados pela lei de migração. A segunda hipótese de incidência (§3º) é o agravamento da pena para os casos em que o veículo de transporte é de *transporte coletivo de passageiros*, cenário claramente mais grave, acompanhando a mesma regra estabelecida na lei de drogas para o crime de condução de aeronave sob efeito de drogas, que possui pena especial nos casos em que a aeronave é de transporte coletivo de passageiros (art. 39 e §1º da Lei 11.343/2006).

A terceira hipótese de incidência da causa de aumento do §3º é aplicável aos casos em que a finalidade do apoderamento ilícito do meio de transporte seja o emprego do veículo apoderado para o *resgate de pessoas custodiadas pelo Estado*, a exemplo do apoderamento ilícito de helicópteros para a tentativa de resgate de presos em estabelecimentos prisionais, tão comum nos dias atuais. Buscou-se abranger todas as modalidades de pessoas com restrição de liberdade (presos provisórios, sentenciados, menores infratores ou reeducandos), ao remeter o resgate de pessoa custodiada pelo Estado, e, ainda, não vincular a ação delituosa de resgate a determinado local, de forma que incidir tanto em casos de resgates de presos em estabelecimentos carcerários, como, também, em delegacias, fóruns e nos traslados necessários de presos.

A segunda causa de aumento, constante do parágrafo 4º do tipo penal, refere-se aos casos em que a prática do apoderamento ilícito do meio de transporte produz *lesão corporal grave* (aumento de um terço) ou *morte* (aumento pela metade). É o mesmo critério quantitativo adotado pelo art. 258 do Código Penal, que regula os crimes do Título VIII – crimes contra a incolumidade pública, cuja aplicabilidade ao tipo penal proposto por este projeto de lei mostra restrito, ao exigir a ocorrência de sinistro ou desastre para sua incidência, fatos nem sempre presentes nos apoderamentos ilícitos de meios de transporte. A lei antiterror também adota a mesma causa de aumento e no mesmo quantitativo majorante (art. 7º da Lei 13.260/2016).

No Direito Comparado, constata-se que todo o sistema de cominação penal proposto por esse projeto de lei, desde a forma simples, até as qualificadas e causas de aumento, guarda razão de proporcionalidade garantista em relação a outros Estados.



Com efeito, a Convenção d'A Haia de 1970 prescreve aos signatários a adoção de “penas severas” para coibir a conduta de apoderar-se ilicitamente de aeronaves.

Nos Estados Unidos, a pena mínima cominada para o tipo penal *aircraft piracy* é de 20 anos de prisão, podendo ser aumentada para prisão perpétua ou morte em casos graves e de acordo com a legislação de cada estado federado (49 U.S Code § 46502). No Canadá, de acordo com a redação recente (em 16/09/2021) do Código Criminal, comina-se a pena de prisão perpétua ao delito (R.S.C., 1985, c. C-46/76). Recentemente, a Índia editou o *Anti-Hijacking Act*, de 2016, cujo artigo 4º impõe pena de morte (casos em que resulte morte de pessoas dentro ou fora do avião sequestrado, mas em decorrência do delito) ou pena de prisão perpétua (nos demais casos). Na Turquia, de acordo com o art. 223 do Código Penal, a pena para varia entre 5 e 10 anos de prisão, sem prejuízo de o agente responder, em concurso material com as penas do crime de restrição de liberdade e/ou lesões corporais ou morte, assim, somando penalidades graves ao mesmo fato. Na Colômbia, o artigo 273 do Código Penal prevê multa de 160 a 270 meses, mais multa (entre 13 e 22,5 anos). Na China, o Código Criminal (art. 121) prevê pena mínima de 10 anos de prisão e prisão perpétua ou pena de morte em casos mais graves (em que resulte morte de pessoas ou danos graves à aeronave). Na França, as penas variam de 20 anos de prisão a prisão perpétua, em casos em que empregada a tortura ou nos quais resulte a morte de pessoas (Código Criminal Francês, Seção II, arts. 226-6 a 224-8-1).

Percebe-se, desse modo, que a incriminação das condutas e a cominação de pena capaz de atuar no campo da prevenção geral do delito é preocupação das Nações; cediço, porém, que só haverá efetiva proteção se ao menos os países signatários da Convenção (caso do Brasil) atuarem de forma firme no combate ao apoderamento ilícito de aeronaves.

Enfim, este projeto tem a finalidade de dar cumprimento à Convenção d'A Haia de 1970, que trata da repressão ao apoderamento ilícito de aeronaves, e, ao mesmo tempo, promove a segurança dos transportes no Brasil, resguardando, ainda, a plena operabilidade de nossas empresas aéreas no exterior, aspectos que revelam elevado interesse social, motivo pelo qual estamos certos de contar com o apoio de nossos ilustres Pares para a sua aprovação.

Sala das Sessões, em de setembro de 2021.

Deputado Federal
CORONEL TADEU
PSL/SP

