



CÂMARA DOS DEPUTADOS
COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA (CCJC)
GABINETE DO DEPUTADO GUILHERME DERRITE – PP/SP

PROJETO DE LEI Nº 149, DE 2003

(Apensados: PL nº 7.765/2010, PL nº 1.558/2011, PL nº 3.714/2012, PL nº 4.674/2012, PL nº 5.571/2013, PL nº 5.773/2013, PL nº 1.378/2015, PL nº 1.594/2015, PL nº 1.790/2015, PL nº 2.294/2015, PL nº 2.583/2015, PL nº 5.065/2016, PL nº 11.007/2018, PL nº 9.604/2018, PL nº 9.858/2018, PL nº 4.282/2019, PL nº 5.327/2019, PL nº 3.019/2020, PL nº 3.083/2020, PL nº 3.116/2020, PL nº 3.226/2020, PL nº 3.319/2020, PL nº 410/2020, PL nº 5.018/2020, PL nº 5.050/2020, PL nº 5.392/2020, PL nº 1.347/2021 e PL nº 2.309/2021)

Altera o Decreto-lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 - Código Penal, tipificando o crime de terrorismo e dá outras providências.

Autor: Deputado Alberto Fraga (DEM-DF)

Relator: Deputado Guilherme Derrite – PP / SP

I - RELATÓRIO:

O Projeto de Lei nº 149, de 2003, do nobre Deputado Alberto Fraga, objetiva, nos termos da sua ementa, alterar o Decreto-lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 - Código Penal, acrescentando ao seu texto os artigos 286-A, 288-A e 288-B, com fulcro primacial de tipificar o crime de terrorismo.

Para tanto, em brevíssima síntese, estabelece como terrorismo a prática das seguintes condutas: (i) provocar, por qualquer meio, alarma, tumulto, pânico, ou outra forma de terror, anunciando ou simulando atentado, desastre ou perigo que sabe inexistente; (ii) promover ou fundar grupo, organização ou associação terrorista, a eles aderir ou os apoiar de qualquer forma; (iii) praticar crime, por motivo de faccionismo político, religioso, filosófico ou étnico, com o fim de prejudicar a integridade ou a independência nacional, impedir, alterar ou subverter o funcionamento das instituições do Estado, forçar a autoridade a praticar um ato ilegal, a abster-se de praticar o que a lei manda, ou ainda intimidar pessoas, grupo de pessoas ou a população em geral, causando insegurança, pavor, pânico ou dano, físico, moral ou psicológico.

Em sua justificção, entende o autor que essa proposição “vem ao encontro dos verdadeiros anseios da sociedade” e supre “as lacunas previstas na legislação atual, com a não tipificação de delito qualificado como terrorismo, ao mesmo tempo que coloca a nossa legislação penal no mesmo nível dos países mais desenvolvidos”. Com isso, espera estar se criando “um instrumento eficaz para a defesa da sociedade e pondo um fim na impunidade do crime”.



Assinado eletronicamente pelo(a) Dep. Guilherme Derrite
Para verificar a assinatura, acesse <https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/CD212676809900>



Apresentado em 24 de fevereiro de 2003, o Projeto de Lei em pauta foi, em 25 de março de 2003, distribuído, originalmente, apenas à então Comissão de Constituição e Justiça e de Redação.

Arquivado e desarquivado, sucessivamente, nas ulteriores legislaturas, com apensação e desapensação de inúmeros Projetos de Lei, alcançou a legislatura corrente, tendo sido distribuído, em 25 de março de 2021, à Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional, à Comissão de Segurança Pública e Combate ao Crime Organizado (mérito) e à Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (mérito e art. 54, RICD). Adicionalmente, restou consignada pela Mesa sua sujeição à apreciação do Plenário.

Em 25 de agosto de 2021, a proposição foi aprovada, na forma do substitutivo apresentado, na Comissão de Segurança Pública e Combate ao Crime Organizado (CSPCCO).

Acerca dos Projetos de Lei que foram mantidos apensados ao Projeto de Lei nº 149, de 2003, contam-se os seguintes 28 (vinte e oito), abaixo tabelados cronologicamente para fins eminentemente didáticos:

Projeto de Lei	Objeto
1) PL nº 7.765/2010 (Deputado Nelson Goetten)	Estabelece como terrorismo, em lei autônoma, qualquer ato praticado com uso de violência ou ameaça por pessoa ou grupo de pessoas com intuito de causar pânico, através de ações que envolvam explosivos ou armas de fogo, com vistas a desestabilizar instituições estatais.
2) PL nº 1.558/2011 (Deputado João Campos)	Dispõe, em norma autônoma, sobre as organizações terroristas, os meios de prevenção, investigação, e obtenção de prova, além de dar outras providências.
3) PL nº 3.714/2012 , de autoria do Deputado Edson Pimenta;	Tipifica o terrorismo, em proposição autônoma, como qualquer ato praticado com uso de violência ou ameaça por pessoa ou grupo de pessoas com intuito de causar pânico, através de ações que envolvam explosivos ou armas de fogo, com vistas a desestabilizar instituições estatais, estabelecendo as penas dos delitos elencados e os procedimentos cabíveis à apuração dos mesmos.
4) PL nº 4.674/2012 , de autoria do Deputado Walter Feldman;	Tipifica, dos arts. 2º a 19, em norma autônoma, os crimes relacionados a atividades terroristas, como, por exemplo: lesão ou exposição de perigo de lesão a aeronaves e embarcações, à vida ou integridade física de pessoas em relação às quais o Estado brasileiro tenha o dever de proporcionar proteção especial, dentre outros.
5) PL nº 5.571/2013 , de autoria do Deputado Alexandre Leite;	Consigna, também em norma autônoma, as definições de organização terrorista, terrorismo e financiamento ao terrorismo, fixando preceitos secundários para a prática de cada um.
6) PL nº 5.773/2013 , de autoria do Deputado Onyx Lorenzoni;	Acresce ao Título IX do Código Penal (Dos crimes contra a Paz Pública) o artigo 288 - B, que fixa o tipo penal do terrorismo, sua forma qualificada e as causas de diminuição de pena cabíveis.
7) PL nº 1.378/2015 ,	Insere dispositivos no Código Penal e no Código Penal



de autoria do Deputado Arthur Virgílio Bisneto;	Militar, no título dos “Crimes Contra a Incolumidade Pública”, para tipificar o terrorismo.
8) PL nº 1.594/2015 , de autoria do Deputado Lincoln Portela;	Acresce ao Código Penal o Título VIII, a fim de prever o crime de terrorismo como toda ação apta a Causar terror na população, incendiando, depredando, saqueando, explodindo ou invadindo qualquer bem público ou privado.
9) PL nº 1.790/2015 , de autoria do Deputado Alberto Fraga;	Define, em norma autônoma, o crime de terrorismo, seu financiamento e procedimentos processuais.
10) PL nº 2.294/2015 , de autoria do Deputado André Figueiredo;	Cria, em lei autônoma, os delitos de terrorismo, financiamento ao terrorismo, participação em organização terrorista, incitação ao terrorismo, favorecimento pessoal no terrorismo, grupos terroristas, além de prever causas excludentes de ilicitude.
11) PL nº 2.583/2015 , de autoria do Deputado Ronaldo Carletto;	Altera o Código Penal, acrescentando o art. 285-A, e o Código Penal Militar, acrescentando o art. 9º-A, para prever o delito de terrorismo.
12) PL nº 5.065/2016 , de autoria do Deputado Edson Moreira;	Altera o artigo 2º da Lei 13.260/2016, dando nova redação ao seu <i>caput</i> e ao seu § 1º, inciso V, acrescentando os incisos VI, VII e VIII ao seu § 1º, e revogando o seu § 2º.
13) PL nº 11.007/2018 , de autoria do Deputado Capitão Augusto;	Define, em norma autônoma o terrorismo, dispõe sobre investigação criminal e meios de obtenção de prova, estabelece políticas e estratégias antiterroristas, medidas de prevenção ao aumento de atores terroristas, diminuição dos riscos de atentado e de seus impactos, medidas de persecução penal a atividades terroristas e altera a Lei nº 13.260, de 16 de março de 2016.
14) PL nº 9.604/2018 , de autoria do Deputado Jerônimo Goergen;	Dispõe sobre o abuso do direito de articulação de movimentos sociais, destinado a dissimular atuação terrorista, inserindo parágrafo no art. 2º da Lei nº 13.260, de 16 de março de 2016.
15) PL nº 9.858/2018 , de autoria do Deputado Rogério Marinho;	Altera a Lei nº 13.260/2016, para dispor sobre a atividade terrorista de movimentos sociais.
16) PL nº 4.282/2019 , de autoria do Deputado Marcelo Calero;	Altera a Lei nº 13.260/2016, para classificar o ataque a templos e instituições religiosas como ato de terrorismo.
17) PL nº 5.327/2019 , de autoria do Deputado José Medeiros;	Altera a Lei nº 13.260/2016, para criminalizar o abuso do direito de articulação de movimentos sociais, voltado a dissimular atuação terrorista.
18) PL nº 3.019/2020 , de autoria do	Altera a Lei nº 13.260/2016, a fim de tipificar os grupos “antifas” (antifascistas) como organizações terroristas.



Deputado Daniel Silveira;	
19) PL nº 3.083/2020 , de autoria do Deputado Carlos Jordy;	Altera a Lei nº 13.260/2016, para dilatar o conceito de terrorismo previsto no art. 2º.
20) PL nº 3.116/2020 , de autoria do Deputado Luiz Philippe de Orleans e Bragança;	Altera a Lei nº 13.260/2016, para ampliar as hipóteses legais enquadradas como terrorismo.
21) PL nº 3.226/2020 , de autoria do Deputado Nereu Crispim;	Altera a Lei nº 7.170/83 (Lei da Segurança Nacional) e a Lei nº 13.260/2016, para ampliar as hipóteses legais enquadradas como terrorismo.
22) PL nº 3.319/2020 , de autoria do Deputado Vitor Hugo;	Altera a Lei nº 13.260/2016, para ampliar as hipóteses legais enquadradas como terrorismo, disciplinando o terrorismo, tratando de disposições investigatórias e processuais e reformulando o conceito de organização terrorista.
23) PL nº 410/2020 , de autoria do Deputado Domingos Sávio;	Acrescenta o inciso VI ao § 1º do artigo 2º da Lei nº 13.260/2016, para tornar crime de terrorismo a contaminação de forma premeditada de água, bebidas e alimentos, colocando em risco a vida humana de forma coletiva.
24) PL nº 5.018/2020 , de autoria do Deputado Capitão Alberto Neto;	Altera a Lei nº 13.260/2016, para Caracteriza como ato terrorista a sabotagem e o apoderamento do controle de templos ou de qualquer outro tipo de instalação destinada ao desenvolvimento de atividades religiosas.
25) PL nº 5.050/2020 , de autoria do Deputado Fernando Rodolfo;	Altera a Lei nº 13.260/2016 para estender os limites do conceito de terrorismo vigente.
26) PL nº 5.392/2020 , de autoria do Deputado Alexandre Frota; e	Em que pese diga na ementa e no corpo do texto pretender alterar a Lei 13.270/16, em verdade, foi cometido equívoco material, pois visa à modificação da Lei nº 13.260/2016, modificando-se as condutas elencadas como terroristas.
27) PL nº 1.347/2021 , de autoria do Deputado Daniel Silveira.	Altera a Lei nº 13.260/2016 para inserir entre as finalidades determinantes do ato terrorista a motivação criminal.
28) PL nº 2.309/2021 , de autoria do Deputado Paulo Eduardo Martins	Prevê causa de aumento de pena para hipóteses de delitos previstos na Lei nº 13.260, de 16 de março de 2016, se o crime for cometido em estabelecimento de ensino ou templo religioso ou se tiver como alvo esses locais.

Por postimeiro, releva registrar que se encontra o projeto em regime de tramitação ordinária (art. 151, inciso III, do RICD), não tendo recebido emendas, nesta Comissão, no período regimental.



É o breve relatório.

II – VOTO DO RELATOR:

Conforme capitula o artigo 32, inciso IV, e suas alíneas, da Resolução nº 17, de 1989, o Regimento Interno da Câmara dos Deputados (RICD), esta Comissão Permanente de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC) detém a atribuição de analisar os “aspectos constitucional, legal, jurídico, regimental e de técnica legislativa de projetos sujeitos à apreciação da Câmara” (alínea “a”), e, portanto, a presente relatoria não possui qualquer vício de legitimidade e/ou de fundamentação legal.

Outrossim, é válido assentar novamente que deliberação pretérita da Mesa Diretora da Câmara dos Deputados determinou que tal proposição sujeite-se à apreciação do Plenário, sob o regime de tramitação ordinária, processando-se perante esta Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC) também quanto ao seu mérito.

Acerca da análise de **constitucionalidade**, a presente proposição atende aos pressupostos formais referentes à competência da União para legislar sobre o tema, bem como à iniciativa parlamentar para apresentação da proposta, tudo nos moldes traçados pelos artigos 22 e 61, da Constituição Federal. Em linha análoga, não ultraja qualquer norma constitucional de caráter material, assim como segue os Princípios que norteiam ordenamento jurídico pátrio.

No que diz respeito à **juridicidade** da proposição, nada há a se objetar, já que seu texto inova no ordenamento jurídico e não contraria os princípios gerais do direito.

Acerca da **técnica legislativa**, o Projeto atende aos ditames da Lei Complementar nº 95, de 26 de fevereiro de 1998.

No que concerne ao **mérito**, entendemos que a proposição se revela oportuna e conveniente, merecendo ser aprovada, com todos os acréscimos propostos na Comissão de Segurança Pública e Combate ao Crime Organizado (CSPCCO).

Com efeito, *prima facie*, em apreciação perfunctória da tabela aposta no relatório, resta evidente que, entre a proposição principal e seus vinte e oito apensados, há aqueles que propõem alterações no crime de terrorismo através da criação de uma lei esparsa (PL nº 7.765/2010; PL nº 1.558/2011; PL nº 3.714/2012; PL nº 4.674/2012; PL nº 5.571/2013, PL nº 1.790/2015, PL nº 2.294/2015 e PL nº 11.007/2018), por alterações no Código Penal e no Código Penal Militar (PL nº 5.773/2013, PL nº 1.378/2015 e PL nº 1.594/2015), ou, ainda, através de mudanças na Lei nº 13.260, de 16 de março de 2016 – a Lei Antiterrorismo (PL nº 5.065/2016, PL nº 9.604/2018, PL nº 9.858/2018, PL nº 4.282/2019, PL nº 5.327/2019, PL nº 3.019/2020, PL nº 3.083/2020, PL nº 3.116/2020, PL nº 3.226/2020, PL nº 3.319/2020, PL nº 410/2020, PL nº 5.018/2020, PL nº 5.050/2020, PL nº 5.392/2020, PL nº 1.347/2021 e PL nº 2.309/2021).

Com exceção do PL nº 11.007/2018, todos os Projetos de Lei que pretendem editar lei autônoma ou alterar o Código Penal para disciplinar o terrorismo são anteriores a 2016. Não se trata de mera coincidência, uma vez que foi justamente nesse ano que entrou em vigor a Lei nº 13.260, que



regulamenta o disposto no inciso XLIII do art. 5º da Constituição Federal, disciplinando o terrorismo, tratando de disposições investigatórias e processuais e reformulando o conceito de organização terrorista.

Nesse contexto, pertinente o posicionamento adotado pela CSPCCO, no sentido de que a melhor técnica legislativa sugere a opção de manter a Lei Antiterrorismo vigente e seu arranjo topológico, a ela agregando as contribuições advindas da proposição principal e dos seus apensados, não só porque foi percebido como ser a mais razoável, mas também porque, em se tratando de uma lei especial, prevalece sobre a legislação comum.

Igualmente razoável a posição adotada pela Comissão de absorver as melhores sugestões de cada proposição apensada, uma vez que *“mesmo diante desse cenário heterogêneo, fica evidente que, no geral, ainda que com as mais variadas redações, são proposições que se retroalimentam e, não poucas vezes, apresentam dispositivos que se superpõem com o mesmo objetivo, trazendo à baila contribuições valiosas que merecem ser incorporadas à Lei. Noutros termos, as normas retromencionadas, em sua esmagadora maioria, estabelecem entre si relação de complementariedade, no que possibilitam seja aproveitado o melhor de cada uma, com fulcro à edificação de uma legislação completa e efetiva.”*

Quanto ao mérito propriamente dito, é fato que o terrorismo é uma das mais devastadoras práticas do século XXI, não só por trazer pânico e desequilíbrio à estrutura social, como por seu potencial de produzir danos de proporções incalculáveis.

Nesse diapasão, as modificações perpetradas na CSPCCO demonstraram-se razoáveis e proporcionais.

Com efeito, a redação original da Lei nº 13.260/16 previu a necessidade de que, para que se considere um ato como terrorista, esteja ele atrelado a razões de xenofobia, discriminação ou preconceito de raça, cor, etnia e religião. Contudo, não há qualquer cientificidade nos critérios adotados pelo legislador da oportunidade, que, segundo juízo de discricionariedade próprio, entendeu que o conceito de terrorismo deveria estar limitado a essas condicionantes.

Não obstante, observa-se que verdadeiros atos terroristas foram extirpados do amparo da Lei, como aqueles motivados exclusivamente por questões econômicas. Cita-se, como exemplo, o uso de explosivos ou armas de fogo contra instituições financeiras, base de valores ou carros fortes, ou, até mesmo, a prática do crime coloquialmente denominado de “novo cangaço”, que, para a subtração de altas quantias de dinheiro, utiliza estratégias sorrateiras, como obstruir a atuação das forças de segurança pública, através do rompimento do fluxo do local, aterrorizando populações inteiras de pequenas cidades.

Na mesma linha, pela redação vigente, se não motivado por questões de raça, cor, etnia e religião, é impossível considerar como terrorismo, por exemplo, a explosão de uma bomba em um estádio de futebol e até mesmo o ato de um atirador que, por vingança social e com o único fim de propagar pânico, adentra em uma escola para matar os alunos. O mesmo aplica-se, ainda, ao sequestro de um avião ou à depredação de transportes públicos em manifestações políticas.

Diante disso, a atualização do conceito de terrorismo hodiernamente adotado pela legislação pátria é medida que se impõe. Nesse sentido, primordial a sugestão da CSPCCO, que, subsidiada na



“Declaração sobre Medidas para Eliminar o Terrorismo Internacional” (Resolução nº 49/60, de 9 de dezembro 1994, emitida na Assembleia Geral das Nações Unidas), propõe o conceito de terrorismo como a *“prática dos atos previstos neste artigo, por um ou mais indivíduos, que, por qualquer motivo, visem a promover terror social ou generalizado, expondo a perigo pessoa física ou jurídica, o patrimônio público ou privado, a ordem pública, a ordem constitucional, a incolumidade pública, as instituições estatais ou as representações diplomáticas e consulares sediadas no território nacional, por anúncio, ameaça, simulação, coação ou pela prática de ato violento, quaisquer que sejam os meios empregados”*.

Outros acréscimos também se mostraram pertinentes e relevantes, quais sejam:

- a) Enquadramento dos templos e instituições religiosas como bens sujeitos a sofrerem um ataque terrorista;
- b) Previsão como terrorismo das seguintes condutas:

“VI - usar explosivos, armas de fogo ou equipamentos de uso das Forças Armadas ou forças de segurança pública para prática de crimes contra instituições financeiras de qualquer natureza, base de valores ou carros fortes, ou para interromper, total ou parcialmente, fluxo terrestre, aéreo ou aquaviário, com o objetivo de obstruir, dificultar ou postergar a atuação preventiva ou repressiva do Estado;

VII - promover ataques, com violência ou grave ameaça, contra instituições prisionais;

VIII - incendiar, depredar, saquear, destruir ou explodir meios de transporte ou qualquer bem público ou privado;

IX - apoderar-se ilicitamente de aeronaves, expondo a perigo a vida ou a integridade física de uma ou mais pessoas, ou comprometendo a segurança da aviação civil.

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

XI - interromper, danificar, perturbar ou dificultar o restabelecimento dos bancos de dados públicos, bem como dos serviços informático, telegráfico, radiotelegráfico, telefônico ou telemático governamentais ou de interesse coletivo, com o fim de desorientar o funcionamento, subtrair informações sigilosas ou obter proveito econômico.”

- c) Equiparação da pena do crime de terrorismo à pena do homicídio qualificado;
- d) Punição daqueles que se infiltram em movimentos sociais pacíficos portando armas brancas ou de fogo, ou para promover ameaça, coação, violência, esbulho ou dilapidação de bens móveis ou imóveis, públicos ou privados;
- e) Penalização com maior severidade dos mentores intelectuais dos atentados terroristas; e
- f) Previsão de que os condenados por terrorismo em regime fechado cumpram pena em estabelecimento penal de segurança máxima.

Diante do exposto, resta clarividente que o mérito do Projeto de Lei nº 149, de 2003, visa a racionalizar a legislação vigente, alcançado um texto mais equilibrado e adaptado às demandas modernas, demonstrando-se, por conseguinte, estar amparado em nobres e salutareis premissas.

Face ao exposto, sendo esta a epítome do indispensável, **VOTO** pela constitucionalidade, juridicidade, boa técnica legislativa e, no mérito, pela **APROVAÇÃO** do Projeto de Lei nº 149/2003 e dos seus apensados PL nº 7.765/2010, PL nº 1.558/2011, PL nº 3.714/2012, PL nº 4.674/2012, PL nº 5.571/2013, PL nº 5.773/2013, PL nº 1.378/2015, PL nº 1.594/2015, PL nº 1.790/2015, PL nº



2.294/2015, PL nº 2.583/2015, PL nº 5.065/2016, PL nº 11.007/2018, PL nº 9.604/2018, PL nº 9.858/2018, PL nº 4.282/2019, PL nº 5.327/2019, PL nº 3.019/2020, PL nº 3.083/2020, PL nº 3.116/2020, PL nº 3.226/2020, PL nº 3.319/2020, PL nº 410/2020, PL nº 5.018/2020, PL nº 5.050/2020, PL nº 5.392/2020, PL nº 1.347/2021 e PL nº 2.309/21, na forma do substitutivo aprovado pela Comissão de Segurança Pública e Combate ao Crime Organizado (CSPCCO).

Sala das Sessões, em 3 de novembro de 2021.

Guilherme Derrite
Deputado Federal
RELATOR



Assinado eletronicamente pelo(a) Dep. Guilherme Derrite
Para verificar a assinatura, acesse <https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/CD212676809900>

