TARCER HOPERINO OM PENNEIO AS 14/10, cm 24/02/2016

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA

SUBSTITUTIVO DO SENADO FEDERAL AO PROJETO DE LEI Nº 2016, DE 2015

Define crimes de terrorismo, trata de disposições investigatórias e processuais, altera a Lei nº 10.446, de 8 de maio de 2002, e a Lei nº 12.850, de 2 de agosto de 2013; e revoga o art. 20 da Lei nº 7.170, de 14 de dezembro de 1983.

Autor: Senado Federal

Relator: Deputado Arthur Oliveira Maia

I - RELATÓRIO

Trata-se de Projeto de Lei, de autoria do Poder Executivo, apresentado em 18/06/2015, que busca alterar a Lei nº 12.850, de 2 de agosto de 2013, e a Lei nº 10.446, de 8 de maio de 2002, para dispor sobre organizações terroristas.

O Plenário desta Casa aprovou o Parecer com Substitutivo de autoria deste Relator, em 13/08/2015, sendo enviado o Projeto de Lei para o Senado Federal em 19/08/2015.

Aquela Casa Legislativa, por seu turno, sufragou Substitutivo ao texto aprovado pela Câmara dos Deputados.





Passa-se, então, a apreciar o teor do Substitutivo apresentado pelo Senado Federal.

II - VOTO DO RELATOR

O Substitutivo do Senado Federal não agride a boa técnica legislativa, a juridicidade e constitucionalidade. Avanço, então, sobre o seu mérito.

Em seu art. 2º, propõe-se redação diversa para o tipo penal de terrorismo, *verbis*:

Terrorismo

- Art. 2º Atentar contra pessoa, mediante violência ou grave ameaça, motivado por extremismo político, intolerância religiosa, preconceito racial, étnico ou de gênero ou xenofobia, com objetivo de provocar pânico generalizado:
- § 1º Considera-se terrorismo por extremismo político, para efeitos desta Lei, o ato que atentar gravemente contra a estabilidade do Estado Democrático, com o fim de subverter o funcionamento de suas instituições.
- § 2º Equipara-se a ato terrorista a prática de qualquer das seguintes condutas, observada a disposição do *caput*:
- I causar explosão, incêndio, inundação, desabamento ou desmoronamento ou usar gás tóxico, veneno ou agente químico, biológico, radiológico ou nuclear em prédio ou local de aglomeração ou circulação de pessoas;
- II destruir, danificar ou apoderar-se de aeronave, embarcação ou trem de transporte de passageiros ou de carga, instalação de sistema de telecomunicações, de geração ou de distribuição de energia elétrica, porto, aeroporto, ferrovia, rodovia, estação ferroviária, metroviária ou rodoviária, hospital, casa de saúde, escola, estádio esportivo, instalação onde funcione serviço público essencial, instalação militar ou edifício público ou privado;
- III interromper ou embaraçar o funcionamento de serviço telegráfico, telefônico, informático, telemático ou de informação de utilidade pública.

Forma qualificada

§ 3º Se resulta morte:





Pena – reclusão, de 24 (vinte e quatro) a 30 (trinta) anos. Aumento de pena

§ 4º Aumenta-se a pena:

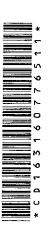
- I de 1/3 (um terço), se o agente praticar o crime com auxílio, de qualquer espécie, de governo estrangeiro ou organização criminosa internacional;
- II de 1/3 (um terço) à metade, se o crime for praticado contra:
- a) Presidente da República, Vice-Presidente da República, Presidente da Câmara dos Deputados, Presidente do Senado Federal ou Presidente do Supremo Tribunal Federal;
- b) chefe de estado ou de governo estrangeiro; ou
- c) chefe de missão diplomática ou consular ou de organização intergovernamental.

Conquanto se reconheça a boa intenção da Casa Revisora, verifica-se que o corresponde artigo constante do texto aprovado pela Câmara dos Deputados é que deve prevalecer, dado que melhor se ajusta ao interesse público.

Percebe-se que o artigo 2º do Substitutivo do Senado Federal edificou um tipo penal "contra a pessoa". Ora, o crime de terrorismo, pluriofensivo que é, não pode remeter-se, estreitamente, a atentado contra pessoa. Até mesmo porque, sendo um modelo incriminador eminentemente de perigo comum, nota-se um desacerto lógico, à luz da teoria do bem jurídico, que orienta a exegese e a aplicabilidade do aparato penal.

Ademais, tal tipo penal proposto pelo Senado Federal gera perplexidade, pois, como é cediço, não se admite a previsão de reprimenda com igual estatura para comportamentos díspares. A formulação de "tipo penal de atentado" guarda em seu íntimo o germe da injustiça, derivada da iníqua previsão de idêntico intervalo sancionatório tanto para o delito consumado quanto para o tentado.

Sobre o tema, Eugenio Raul Zaffaroni, eminente referencial teórico do Direito Penal na América Latina, professor titular da Universidade de Buenos Aires e ex-Ministro da Corte Constitucional da Argentina, ensina que "a pena da tentativa deve, necessariamente, ser inferior à do delito consumado, porque o perigo do resultado sempre importa um injusto menor que o da





realização. É a teoria adotada pela nossa lei positiva, a qual, além de prever uma escala menor para a tentativa, também estabelece ser essa redução obrigatória (parágrafo único do art. 14)".¹ E, com precisão, arremata: "A equiparação da pena da tentativa à do crime consumado obedece a um desprezo pelo aspecto objetivo do injusto, que não é uma consequência da tese do injusto pessoal e complexo, mas sim filha direta do Direito Penal de ânimo, que abandona o objetivo para desvalorar uma vontade 'inimiga do Direito', 'contrária ao dever', e que nos conduz ao terreno da maior arbitrariedade".²

Assim, o modelo incriminador em tela prejudica a equidade na fixação da reprimenda, que deve ser preservada "contra o mau uso do poder de elaborar leis penais, impedindo que o Estado-legislador construa tipos incriminadores com sanções estandardizadas".³

Não se pode olvidar, entrementes, que o Senado Federal suprimiu a cláusula de salvaguarda democrática, inserida por esta Casa, que assegurou o direito de manifestação por parte da população. Nesse sentido, confira-se o quanto apontou a Organização das Nações Unidas:

O projeto de lei 101/2015 tenta definir os crimes de terrorismo no Brasil, permitindo ainda a criação de procedimentos investigatórios e processuais.

A proposta foi encaminhada ao Senado em agosto, depois de já ter sido aprovada pela Câmara dos Deputados. No dia 28 de outubro, o Senado aprovou a lei, que agora voltará a ser discutida pelos deputados.

Um dos problemas identificados pelos relatores da ONU se refere à modificação feita no texto pelo Senado.



¹ Da tentativa: doutrina e jurisprudência. 6. ed., rev., atual. e ampl. São Paulo: Ed. RT, 2000, p. 28. Por mais que o parágrafo único do art. 14 do Código Penal preveja que, "salvo disposição em contrário", o crime tentado será punido com a pena do consumado com a redução de um a dois terços, a sua melhor interpretação, à luz do transcrita lição doutrinária, é, que, em regra, a diminuição será aquela, mas poderá haver outra, maior ou menor, a depender das peculiaridades do tema normatizado. A despeito de remanescerem, ainda, no ordenamento jurídico pátrio, escassos e vetustos tipos de atentado, como aqueles dos arts. 352 e 358 do Código Penal, tratase, evidentemente, de ranços legislativos, oriundos de períodos ditatoriais. Nem se argumente, por fim, que a diferenciação (entre a consumação e a tentativa) poderia ser equacionada na fixação da pena, porquanto a utilização de elementar para exasperar a reprimenda é vedada pelo Plenário do Supremo Tribunal Federal: AP 470 EDj-décimos terceiros, Relator Min. JOAQUIM BARBOSA, Tribunal Pleno, julgado em 05/09/2013, ACÓRDÃO ELETRÔNICO DJe-200 DIVULG 09-10-2013 PUBLIC 10-10-2013.

² Op. cit., p. 31.

³ NUCCI, Guilherme. *Individualização da pena*. São Paulo: Ed. RT, 2005, p. 9.



"Lamentamos que o atual projeto de lei excluiu um artigo anterior que estabelecia uma salvaguarda importante que garantia que a participação em manifestações políticas e em movimentos sociais não fosse considerada no âmbito dessa lei," disse o documento da ONU.4

Por fim, a majorante do inciso II do § 4º do art. 2º do Substitutivo do Senado Federal (quando se vitimar determinadas autoridades) não se mostra necessária, pois o atual sistema trifásico de dosimetria assegura a individualização da sanção criminal em hipóteses de mais acentuada reprovabilidade.

Passa-se, então, ao exame do art. 3º do Substitutivo do Senado Federal:

Recrutamento para o terrorismo

Art. 3º Recrutar, aliciar, alistar, juntar, reunir, arregimentar ou de qualquer maneira organizar, facilitar ou aparelhar indivíduos para praticar ato de terrorismo:

Pena - reclusão, de 10 (dez) a 16 (dezesseis) anos.

Parágrafo único. Incorre na mesma pena quem integra organização terrorista ou fornece ou recebe treinamento com o propósito de praticar o crime previsto no art. 2º desta Lei.

Tal artigo, com todo o respeito, mostra-se um tanto disperso no contexto da tutela que a temática demanda. Sob o *nomen juris* de "recrutamento para o terrorismo" estar-se-ia a congregar condutas diferentes como a "organização terrorista" e o aliciamento.

A disciplina de tais condutas diversas encontra-se tratada de maneira mais sistemática no texto aprovado pela Câmara dos Deputados.

Nesta Casa Iniciadora, o recrutamento foi inserido no bojo de uma preocupação internacional, qual seja, a criminalização dos atos

⁴ Cf. http://exame.abril.com.br/brasil/noticias/para-onu-lej-do-terrorismo-no-brasil-e-ameaca-a-liberdade, consulta em 9/11/2015.





preparatórios do terrorismo, instituto que passou ao largo do Substitutivo oriundo do Senado Federal.

No texto aprovado pela Câmara dos Deputados, de forma mais clara e articulada, tipificaram-se:

- a) O crime de organização terrorista: no art. 3º;
- b) O delito de prática de atos preparatórios: no art. 5º.

Sublinhe-se que, no tratamento da organização criminosa, o texto da Câmara dos Deputados é mais minucioso, cuidando da hipótese da prestação de abrigo ou guarida a pessoa que tenha praticado o terrorismo. Nesse âmbito, tratou-se de escusa absolutória "se o agente for ascendente ou descendente em primeiro grau, cônjuge, companheiro estável ou irmão da pessoa abrigada ou recebida", medida que "não alcança os partícipes que não ostentem idêntica condição".

Nesse contexto, é de se observar, ainda, que "organização terrorista" é espécie de organização criminosa, cuja definição se encontra na Lei nº 12.850, de 2013. Assim, o art. 3º do texto aprovado pela Câmara dos Deputados deve ser aplicado em consonância com o § 1º e o inciso II do § 2º do art. 1º da Lei nº 12.850, de 2013. O primeiro comando estatui: "Considera-se organização criminosa a associação de 4 (quatro) ou mais pessoas estruturalmente ordenada e caracterizada pela divisão de tarefas, ainda que informalmente, com objetivo de obter, direta ou indiretamente, vantagem de qualquer natureza, mediante a prática de infrações penais cujas penas máximas sejam superiores a 4 (quatro) anos, ou que sejam de caráter transnacional". Já o segundo, nos moldes do quanto proposto no texto aprovado pela Câmara dos Deputados, passa a ter a seguinte redação: "organizações terroristas, entendidas como aquelas voltadas para a prática dos atos de terrorismo legalmente definidos". Portanto, o crime de organização terrorista, pelo texto aprovado pela Câmara dos Deputados, passa a ter pena mais grave diante do crime de organização criminosa, pressupondo, estruturalmente, as elementares de tal tipo (§ 1º do art. 1º da Lei nº 12.850, de 2013), especializando-se com a sua finalidade de prática de atos de terrorismo (inciso II do § 2º do art. 1º da Lei nº 12.850, de 2013).5



Saliente-se que o art. 16 do texto aprovado pela Câmara dos Deputados, ao prever a aplicabilidade das disposições da Lei nº 12.850, de 2013, para a investigação, processo e



Segue-se para a apreciação do art. 4º do Substitutivo do Senado Federal:

Apologia ao terrorismo

Art. 4º Fazer, publicamente, apologia de ato de terrorismo ou de autor de ato terrorista:

Pena - reclusão, de 3 (três) a 8 (oito) anos.

Da mesma forma, aqui, o tratamento dispensado pela Câmara dos Deputados afigura-se mais completo, abarcando não apenas o ato de apologia, mas abrangendo, também, a incitação à prática do terrorismo.

Note-se que os crimes de "incitação ao crime" e "apologia de crime ou criminoso", previstos no Código Penal nos arts. 286 e 287, possuem penas de mesma magnitude, sendo apropriado o seu tratamento conglobante no tipo penal constante do texto da Casa Iniciadora.

Afora a questão da abrangência, verifica-se, também, que o texto da Câmara dos Deputados fornece, com maior desvelo, pena mais contundente, partindo de reclusão de quatro anos, ao passo em que o Substitutivo do Senado Federal, liberal, prevê sanção mínima de três anos de reclusão.

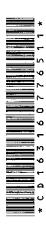
Segue-se para o exame do art. 5º do Substitutivo do Senado

Federal:

Financiamento do terrorismo

Art. 5º Financiar, receber, prover, oferecer, obter, guardar, manter em depósito, solicitar ou investir recurso ou de qualquer modo contribuir, direta ou indiretamente, com indivíduo ou grupo, para obtenção de recurso, ativo, bem, direito, valor ou serviço de qualquer natureza, para o planejamento, a preparação ou a prática de crime previsto nesta Lei:

Pena - reclusão, de 12 (doze) a 20 (vinte) anos, e multa.



Parágrafo único. Incorre na mesma pena quem oferece, recebe, obtém, guarda, mantém em depósito, solicita, investe ou de qualquer modo contribui para a obtenção de ativo, bem ou recurso financeiro, com a finalidade de financiar, total ou parcialmente, pessoa, grupo de pessoas, associação, entidade ou organização criminosa que tenha como atividade principal ou secundária, mesmo em caráter eventual, a prática de crime previsto nesta Lei.

Aparentemente, o texto oriundo do Senado Federal poderia parecer mais completo, visto que inseriu, dentre os verbos do tipo penal, "financiar". Ocorre que, em rigor de técnica, não se está a tratar do contrato de financiamento, cuja inserção seria necessária caso se estivesse a cuidar, por exemplo, de crime contra o Sistema Financeiro, à semelhança do delito inscrito no art. 19 da Lei nº 7.492, 1986:

Art. 19. Obter, mediante fraude, financiamento em instituição financeira:

Pena - Reclusão, de 2 (dois) a 6 (seis) anos, e multa.

Parágrafo único. A pena é aumentada de 1/3 (um terço) se o crime é cometido em detrimento de instituição financeira oficial ou por ela credenciada para o repasse de financiamento.

Na espécie, o que se busca coibir é, antes, a disponibilização de recursos para empreitada terrorista, o que, indubitavelmente, não compõe objeto de liame obrigacional, por força do inciso II do art. 104 do Código Civil. Portanto, o quanto inscrito no art. 6º do texto da Câmara dos Deputados bem atende à finalidade de obstaculizar a "obtenção de ativo, bem ou recurso financeiro, com a finalidade de financiar, total ou parcialmente, pessoa, grupo de pessoas, associação, entidade, organização criminosa que tenha como atividade principal ou secundária, mesmo em caráter eventual, a prática dos crimes previstos nesta Lei". São empregados verbos suficientes para fornecer a devida cobertura normativa: "Receber, prover, oferecer, obter, guardar, manter em depósito, solicitar, investir, de qualquer modo, direta ou indiretamente, recursos, ativos, bens, direitos, valores ou serviços de qualquer natureza, para o planejamento, a preparação ou a execução dos crimes previstos nesta Lei".





Não bastasse, igualmente aqui, o Substitutivo do Senado Federal mostra-se mais liberal, dulcificando a reprimenda. No texto da Câmara dos Deputados, a punição é de reclusão, de quinze a trinta anos. Já o Senado Federal propõe que a pena de reclusão seja, apenas, de doze a vinte anos.

Nessa mesma toada liberal, tem-se o art. 6º do Substitutivo do Senado Federal:

Cumprimento da pena

Art. 6º O condenado pelo crime previsto no art. 2º desta Lei iniciará o cumprimento da pena em regime fechado, em estabelecimento penal de segurança máxima.

Na Casa Revisora, cingiu-se a inserção do apenado em estabelecimento de segurança máxima para os condenados pelo art. 2º. Já o texto aprovado na Câmara dos Deputados não faz tal restrição, mostrando maior rigor no tratamento dos condenados pelas outras infrações penais ora disciplinadas.

Segue-se para o exame do art. 7º do Substitutivo do Senado

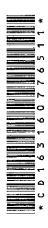
Federal:

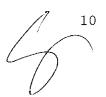
Art. 7º O crime previsto no art. 2º desta Lei é inafiançável e insuscetível de graça ou anistia.

Trata-se de dispositivo desinfluente, pois a Constituição da República já prevê tal regra, sendo de rematada inutilidade a sua reprodução no comando legal. Confira-se o teor da regra constitucional:

Art.	5°	 		 	 ,	
, ,, ,,	_	 	,,,,,	 	 ,	•

XLIII - a lei considerará crimes inafiançáveis e insuscetíveis de graça ou anistia a prática da tortura, o tráfico ilícito de entorpecentes e drogas afins, o terrorismo e os definidos como crimes hediondos, por eles respondendo os mandantes, os executores e os que, podendo evitá-los, se omitirem;





Passa-se à apreciação do art. 8º do Substitutivo do Senado

Federal:

Art. 8º Para todos os efeitos, considera-se que os crimes previstos nesta Lei são praticados contra o interesse da União, cabendo à Justiça Federal o seu processamento e julgamento.

O correspondente artigo do texto aprovado pela Câmara dos Deputados é mais abrangente e, assim, de maior apuro técnico, devendo, portanto, prevalecer sobre o art. 8º do Substitutivo do Senado Federal. Eis o teor da disposição do texto sufragado por esta Casa Legislativa:

Art. 11. Para todos os efeitos legais, considera-se que os crimes previstos nesta Lei são praticados contra o interesse da União, cabendo à Polícia Federal a investigação criminal, em sede de inquérito policial, e à Justiça Federal o seu processamento e julgamento, nos termos do inciso IV do art. 109 da Constituição Federal.

Parágrafo único. Fica a cargo do Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República a coordenação dos trabalhos de prevenção e combate aos crimes previstos nesta Lei, enquanto não regulamentada pelo Poder Executivo.

Relativamente ao disposto no parágrafo único do art. 11 do texto aprovado pela Câmara dos Deputados, não é demais lembrar, cuida-se de solução obtida após alentada discussão com diversos setores da sociedade e dos Poderes constituídos, com os olhos postos na realidade e nas demandas das instâncias formais de controle. Conquanto se saiba da edição da MP nº 696, de 2 de outubro de 2015, que extinguiu o Gabinete de Segurança Institucional, certo é que a disposição, *ipso iuris*, será redirecionada para o órgão destinatário das atribuições, seja a Secretaria de Governo da Presidência da República, ou outro que venha a assumir as funções em foco.



Segue-se para o art. 9º do Substitutivo do Senado Federal:

Art. 9º O inciso III do art. 1º da Lei nº 7.960, de 21 de dezembro de 1989, passa a vigorar acrescido da seguinte
alínea "p":
"Art. 1°
III
p) crimes previstos na Lei de Terrorismo." (NR).

Substancialmente, o teor de tal comando não difere do quanto previsto no art. 18 do texto aprovado pela Câmara dos Deputados, devendo este último remanescer.⁶

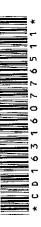
Passa-se à apreciação do art. 10 do Substitutivo do Senado

Federal:

A modificação da Lei 10.446, de 2002, que dispõe sobre infrações penais de repercussão interestadual ou internacional que exigem repressão uniforme, para os fins do disposto no inciso I do § 1º do art. 144 da Constituição, mostra-se despicienda. Isso porque, com a disposição do art. 11 do texto aprovado pela Câmara dos Deputados, já se prevê a atribuição da Polícia Federal e a competência da Justiça Federal para a apuração, processamento e julgamento dos tipos penais em liça.

Segue-se para o art. 11 do Substitutivo do Senado Federal:

⁶ A única diferença, sem qualquer eco jurídico ou legístico, está na grafia da alínea *p* em itálico no texto aprovado pela Câmara dos Deputados, ao passo em que se empregou aspas ("p"), no texto do Senado Federal.





Art. 11. O inciso II do § 2º do art. 1º da Lei nº 12.850, de 2 de agosto de 2013, passa a vigorar com a seguinte redação:

"Art. 1° §2°

II – às organizações terroristas, reconhecidas segundo o direito internacional, por foro do qual o Brasil faça parte, ou voltadas para a prática de atos de terrorismo legalmente definidos." (NR)

Em cotejo com o art. 19 do texto aprovado pela Câmara dos Deputados, percebe-se que este último texto possui maior apuro técnico, sendo mais enxuto e infenso a interpretações temerárias. A alternatividade constante do art. 11 do Substitutivo do Senado Federal autoriza o reconhecimento de "organização terrorista" com maior flexibilidade (à luz de aspectos de direito internacional). Por outro lado, o texto da Câmara dos Deputados precisa o conceito para "aquelas voltadas para a prática dos atos de terrorismo legalmente definidos".

No ponto, não é demais lembrar como o Supremo Tribunal Federal rechaça a incidência de documentos internacionais para fins de acoplagem típica.⁷

Finalmente, aprecia-se o art. 12 do Substitutivo do Senado

Federal:

Art. 12. Revoga-se o art. 20 da Lei nº 7.170, de 14 de dezembro de 1983.

O Substitutivo do Senado Federal, diferentemente do texto aprovado pela Câmara dos Deputados, fez constar do âmbito do terrorismo a motivação política. Inclusive, a Casa Revisora trouxe uma explicação do que seria terrorismo por extremismo político, que consistiria em "atentar gravemente contra a estabilidade do Estado Democrático, com o fim de subverter o funcionamento de suas instituições".



⁷ STF, RHC 121.835/PE, SEGUNDA TURMA, Rel. Min. Celso de Mello, j. 13/10/2015.

Todavia, trata-se, antes, de temário ligado à Segurança Nacional, que possui regência própria.

Note-se que a Lei de Segurança Nacional (LSN) encontra-se vigente e eficaz, como reconhecido pelo próprio Supremo Tribunal Federal, por exemplo, no contexto de movimento grevista da Polícia Militar em certa Unidade da Federação.8 O aludido art. 20 da LSN,9 por se remeter a "atos de terrorismo", receberá o devido complemento, com a transformação em lei do texto aprovado pela Câmara dos Deputados, que expressamente emprega a referida locução. Desta maneira, trar-se-á completude e sistemática ao ordenamento jurídico pátrio.

Ante o exposto, voto pela boa técnica legislativa, juridicidade e constitucionalidade do Substitutivo do Senado Federal ao Projeto de Lei nº 2016, de 2015 e, no mérito, pela sua rejeição, devendo prevalecer o texto aprovado pela Câmara dos Deputados em 13/08/2015.

Sala da Comissão, em 24 de fevereiro de 2016.

Deputado ARTHUR OLIVEIRA MAIA

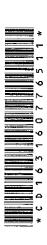
Ahooa

Relator

parecer ao substitutivo do Senado - PL 2016-2015 E.docx

Pena: reclusão, de 3 a 10 anos.

Parágrafo único - Se do fato resulta lesão corporal grave, a pena aumenta-se até o dobro; se resulta morte, aumenta-se até o triplo.



Cf. http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=265322, consulta em 9/11/2015.

⁹ Art. 20 - Devastar, saquear, extorquir, roubar, seqüestrar, manter em cárcere privado, incendiar, depredar, provocar explosão, praticar atentado pessoal ou atos de terrorismo, por inconformismo político ou para obtenção de fundos destinados à manutenção de organizações políticas clandestinas ou subversivas.