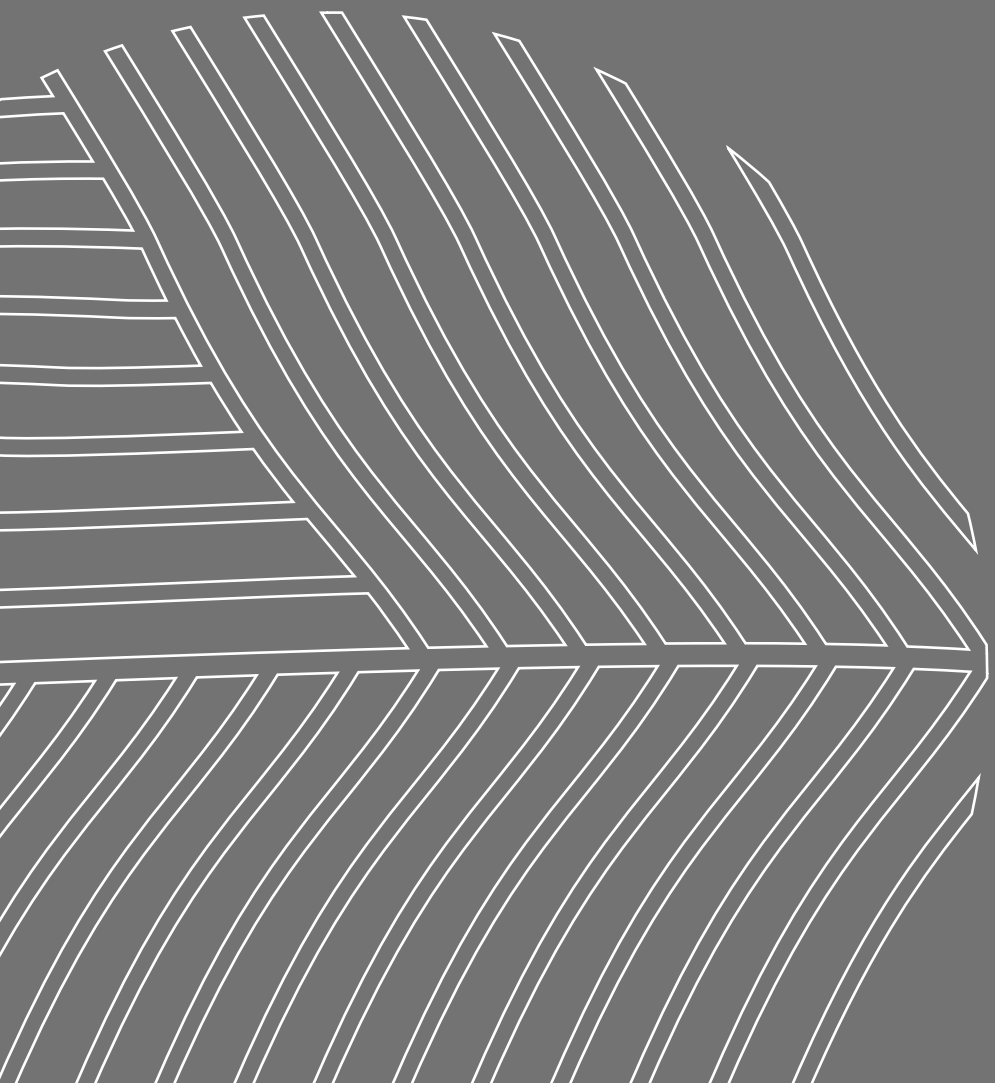
INSTITUTO IGARAPÉ
a think and do tank

NOTA TÉCNICA

POR QUE O PROJETO DE LEI 1.595/2019 DEVE SER REJEITADO PELA CÂMARA DOS DEPUTADOS?



DEZEMBRO 2021

POR QUE O PROJETO DE LEI 1.595/2019 DEVE SER REJEITADO PELA CÂMARA DOS DEPUTADOS?

O espaço cívico está sendo fechado no Brasil. Restrições a garantias e direitos fundamentais estão em alta. A intimidação e a criminalização de oponentes políticos e críticos ao governo vêm crescendo. Nesse contexto, o Projeto de Lei 1.595/2019, de autoria do deputado federal Vitor Hugo (PSL-GO), coloca a nossa democracia em risco.

Ele "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 1999, e dá outras providências". A medida foi aprovada pela Comissão Especial da Câmara dos Deputados, em 16 de setembro, e aguarda deliberação do Plenário.

A seguir, listamos cinco razões pelas quais o PL 1.595/2019 precisa ser rejeitado.

1 Definições excessivamente vagas: violação dos princípios penais da taxatividade e da legalidade

A definição vaga de determinados tipos penais abre espaço para que medidas contraterroristas possam ser aplicadas a crimes comuns, sem necessidade de conexão ou vínculo com a noção de terrorismo. Isso contraria princípios básicos de direito penal, como os princípios da taxatividade, que não admite leis vagas ou imprecisas, incapazes de demonstrar de maneira expressa a definição do crime, e da legalidade. A lei penal deve ser clara e precisa, além de trazer previsões específicas.

O §2º do artigo 1º, em especial, merece atenção. Ele define que:

> *§ 2 Esta Lei será aplicada também para prevenir e reprimir a execução de* ***atos preparatórios*** *previstos no art. 5º da Lei nº 13.260, de 16 de março de 2016, e para atos que, embora* ***não tipificados como crime de terrorismo*** *sejam* ***ofensivos para a vida humana*** *ou efetivamente* ***destrutivos em relação a alguma infraestrutura crítica, serviço público essencial ou recurso-chave****.*

A redação do §2º, ao definir que a lei poderá ser aplicada para prevenir e reprimir atos "não tipificados como crime de terrorismo", deixa claro que a aplicação dos mecanismos repressivos elencados na legislação antiterrorismo não se limita a crimes de terrorismo ou até mesmo crimes comuns, podendo abarcar, em princípio, qualquer ato com as características apresentadas no dispositivo. Essa expansão do escopo da aplicação de instrumentos contraterroristas pode limitar o exercício das liberdades fundamentais de qualquer cidadão, além de aumentar os riscos para diferentes atores da sociedade civil engajados na defesa da proteção e garantia de direitos.

O §2º define quais atos podem justificar a aplicação da Lei Antiterrorismo. Inicialmente, a primeira parte trata de ato que seja "ofensivo para a vida humana". Neste pequeno trecho já é possível notar uma lacuna gerada pela excessiva vagueza: não há definição legal sobre o que seria um ato ofensivo para a vida humana. Pela redação atual, a utilização das técnicas e medidas contraterroristas poderia ocorrer, na prática, em relação a potencialmente qualquer ato em que haja emprego de algum nível de violência contra a pessoa.

Na segunda parte, temos que quaisquer atos "efetivamente destrutivos em relação a alguma infraestrutura crítica, serviço público essencial ou recurso-chave" poderão atrair a aplicação da Lei Antiterrorismo e todos os instrumentos nela previstos.

O art. 4º do PL 1.595/2019 traz a definição desses conceitos de forma igualmente ampla e genérica. De acordo com o seu inciso I, as infraestruturas críticas seriam "instalações, serviços, bens e sistemas cuja interrupção ou destruição, total ou parcial, provoque sério impacto social, ambiental, econômico, político, internacional ou à segurança do Estado e da sociedade". O inciso IV define que serviços públicos essenciais são aqueles descritos nos incisos I a XI da Lei 7.783/1989, que dispõe sobre o exercício do direito de greve. São alguns exemplos o transporte coletivo, processamento de dados ligados a serviços essenciais, telecomunicações, distribuição e comercialização de medicamentos e alimentos. Por fim, recurso-chave é definido pelo inciso V como sendo "o bem ou o sistema garantidor da sobrevivência do ser humano ou de seu bem-estar".

Tais definições excessivamente amplas têm o potencial de abarcar qualquer forma de dano a patrimônio público, serviço público ou recurso natural.

A indefinição dos conceitos previstos no PL 1.595/2019 poderia assim incluir manifestações públicas organizadas, tais como protestos e greves. Tal dispositivo vai na contramão do fortalecimento da participação social no processo de construção de políticas públicas, monitoramento e fiscalização da atuação governamental.

Tais previsões são, inclusive, destoantes da própria jusrisprudência dos Tribunais Superiores, que entendem que, para que haja crime de terrorismo, é necessário que o ato seja cometido com motivação de xenofobia, discriminação ou preconceito de raça, cor, etnia e religião. O §2º do artigo 1º do PL 1.595/2019 vai de encontro a essa interpretação, ao permitir que atos com as características mencionadas possam atrair a aplicação de todo o arcabouço jurídico da legislação antiterrorismo, que é especialmente severa e punitivista, justamente por levar em conta a gravidade do crime de terrorismo.

O PL também contraria o entendimento da Relatoria Especial das Nações Unidas, que considera que os meios utilizados num ato terrorista devem ser potencialmente letais, a intenção do ato deve ser causar temor à população ou obrigar o governo ou organização internacional a fazer ou deixar de fazer algo, e seu objetivo deve ser político, ideológico ou social.

2 Vigilância: risco de violação à proteção de dados e do direito à privacidade

O PL cria novas formas de produção de provas e de utilização de técnicas já existentes. Essas inovações não seriam um problema se a coleta de provas estivesse de acordo com os parâmetros legais e constitucionais. Mas não é o caso. A autorização ampla para emprego dessas técnicas é contrária aos limites constitucionais impostos à investigação penal.

Esta incompatibilidade com parâmetros internacionais de privacidade e proteção de dados merece ser destacada em especial em relação aos artigos 5º, 6º, 11º.

> *Art. 5º As ações contraterroristas preventivas ordinárias, sem prejuízo de outras ações descritas em regulamento, incluem:*
> *(...)*
> *III - 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;*
> *(...)*
> *Parágrafo único. A condução das ações citadas no caput pressupõe a participação efetiva, naquilo que couber, de toda a população brasileira, especialmente quanto à **colaboração com o Poder Público na obtenção de informações acerca de atitudes suspeitas** ou risco concreto de danos por atos configurados como crimes previstos na Lei n.º 13.260, de 16 de março de 2016, na **forma do regulamento**, e à construção de um ambiente social seguro e pacífico.*

O inciso III do art. 5º inclui no conceito de "ações contraterroristas preventivas" o monitoramento, via inteligência, "de fatos associados ou que possam estar associados a terrorismo". Considerando o escopo ampliado da lei, já que as atividades contraterroristas também abarcariam as condutas listadas no §2º do artigo 1º, as ações de monitoramento por meio de operações inteligência também podem ser aplicadas a esse conceito expandido de terrorismo.

Esse tipo de vigilância, ao restringir o exercício dos direitos à liberdade de expressão, privacidade e intimidade, só seria permitido em situações de absoluta excepcionalidade, o que evidentemente não é o caso. A previsão do inciso III do artigo 5º gera um grave risco de emprego de técnicas de monitoramento a pessoas e organizações defensoras de direitos humanos.

Ademais, a ausência de uma definição clara sobre o que consiste o "monitoramento" mencionado no caput do art. 5º, pode gerar incompatibilidade com aquilo que já foi estabelecido pela Lei 9.296/1996, que regulamenta as interceptações telefônicas. A referida lei determina que a interceptação dos fluxos de comunicações, incluindo comunicações telefônicas, informáticas e telemáticas, só pode ocorrer mediante ordem judicial e será admitida apenas quando houver indícios razoáveis da autoria e participação em infração penal. Assim, essas modalidades de monitoramento não caberiam nos casos em que existam apenas a "possibilidade" de associação ao terrorismo.

O parágrafo único do artigo 5º, por sua vez, prevê que as ações contraterroristas preventivas devem contar com a "participação efetiva" de "toda a população brasileira", citando inclusive a "colaboração com o poder público na obtenção de informações acerca de atitudes suspeitas". Tal previsão impõe um ambiente de censura e intimidação constante, além de incentivar a delação entre cidadãos.

Também preocupa o fato de que essa colaboração será definida “na forma do regulamento”, ou seja, deixa a cargo do Executivo traçar limites de ações contraterroristas. Importa ressaltar que a possibilidade de o poder Executivo criar obrigações e deveres para cidadãos comuns viola o princípio da legalidade, que determina que “ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei”.

> *Art. 6º O Poder Público viabilizará a **proteção da identidade de agentes públicos contraterroristas** quando empregados nas ações contraterroristas, inclusive por meio de **autorização de uso da identidade vinculada de segurança, na forma do regulamento**.*

O art. 6º cria uma nova modalidade de infiltração: a “identidade vinculada de segurança”. Os agentes de Estado empregados em ações contraterroristas poderão receber um novo documento de identificação e a criação dessa nova identidade ocorrerá “na forma do regulamento”. Uma vez mais, a regulamentação de tema que deveria ser realizada por lei ficaria a cargo do Executivo.

Esta identidade vinculada de segurança dispensa autorização judicial ou manifestação do Ministério Público, competente para realizar o controle externo, por ser uma etapa prévia ou desvinculada a eventual infiltração.

Ela passa a ser utilizável inclusive em relação a condutas que não estão tipificadas na lei como crimes, em razão da ampliação do escopo da ação contraterrorista previstas no já citado §2º do art. 1º, podendo vir a alcançar quaisquer atos que se encaixem na descrição apresentada pelo dispositivo.

Importa destacar que a identidade vinculada também pode ser utilizada dentro do contexto de monitoramento previsto nas “ações terroristas preventivas ordinárias” do já mencionado inciso III do art. 5º.

> *Art. 11. Os agentes públicos contraterroristas envolvidos no preparo e no emprego voltados para as ações contraterroristas poderão se utilizar de **técnicas operacionais sigilosas** específicas para os fins de prevenir ou de combater a ameaça terrorista.*
> *(...)*
> *II - a infiltração em organizações terroristas será autorizada se houver **indícios de condução de atos preparatórios** em relação ao crime de terrorismo ou do descrito no §2º do art. 1º;*
> *III - o **acesso aos dados** referidos nos art. 15, 16 e 17 da Lei nº 12.850, de 2 de agosto de 2013, **e de registros de conexão e de acesso a aplicações de internet**, que não abrange o conteúdo das comunicações privadas, nos termos da Lei nº 12.965, de 23 de abril de 2014, será permitido às autoridades mencionadas no inciso I, que os requisitarão **diretamente aos seus respectivos detentores**, desde que (...)*

O artigo 11º, por sua vez, cria um sistema paralelo de vigilância, invertendo a lógica de que o sigilo é a exceção e não a regra, além de não determinar de maneira expressa a necessidade de uma investigação previamente instaurada, abrindo espaço para ambiguidade.

Em seu inciso II, ele autoriza a infiltração de agentes "se houver indícios de condução de atos preparatórios", ou seja, é necessário que haja tão somente uma circunstância indicativa de atos anteriores à própria execução do delito. O inciso é aplicado em relação não apenas ao crime de terrorismo, mas ao que está descrito no §2º do art. 1º, trazendo a possibilidade de infiltração em todos os casos previstos de maneira genérica no dispositivo já mencionado.

O inciso III traz a possibilidade de requisição de dados, diretamente dos seus detentores, pelas autoridades mencionadas. Ou seja, a requisição de dados cadastrais, registros de viagens e histórico de ligações telefônicas poderá ocorrer, sem mediação do Judiciário ou do Ministério Público.

Essa é mais uma das múltiplas tentativas de modificar as garantias estabelecidas pelo Marco Civil da Internet, que determina que o acesso a registros de conexão e de acesso a aplicações de internet só poderão ser requisitados a um juiz, com justificativa fundamentada e indicação dos indícios de ocorrência ilícita. É grave que um projeto de lei apresentado com pouco grau de participação da sociedade civil venha a alterar um dos principais dispositivos de uma lei como o Marco Civil, que foi aprovado pelo Congresso após um amplo debate público.

Nota-se, nesse cenário, o risco de que se ultrapasse a linha que separa atividades de vigilância realizadas por agência de segurança e os serviços de inteligência propriamente ditos.

Por fim, importa dizer que há um risco considerável de que as investigações feitas com base nos parâmetros aqui questionados sejam anuladas pelo Judiciário, o que representa desperdício de tempo e dinheiro da administração pública.

3 Concentração de poderes no Executivo Federal, ampliação da excludente de ilicitude e usurpação de competências

O PL 1595/2019, na forma como foi elaborado, oferece amplos poderes ao Executivo Federal e reduz os mecanismos de controle da sociedade civil e demais Poderes da República com relação às ações que serão executadas a partir de sua eventual aprovação. No artigo 16º, o PL cria uma Autoridade Nacional Contraterrorista, que está subordinada diretamente ao Presidente da República no âmbito do Gabinete de Segurança Nacional.

> *Art. 16. A execução da Política Nacional Contraterrorista (PNC), fixada pelo Conselho de Defesa Nacional, será levada a efeito pela Autoridade Nacional Contraterrorista, sob a* ***supervisão do Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República****.*

Como se pode notar, não há regramento claro e específico dizendo quais órgãos de controle que vão fiscalizar as ações dessa Autoridade Nacional Contraterrorista. Poderia haver um apontamento claro dizendo que o Ministério Público será fiscal da atuação dessa organização, mas não existe essa previsão.

O PL não considera o arcabouço de instituições que já podem atuar nesse tema. Não há menção à atuação das Forças Armadas, da Polícia Federal ou das outras forças de segurança estaduais. O PL desconsidera a estrutura do Sistema Único de Segurança Pública criando um órgão paralelo, informando que pode haver acionamento de policiais e membros das Forças Armadas para apoiar as ações, sem oferecer detalhes de como isso seria feito. Nem mesmo as atribuições da ABIN são indicadas.

Também é grave a ausência de indicação clara de que todas as medidas que forem tomadas a partir das previsões do PL passarão pelo crivo do Judiciário. Isso reforça a concentração de poderes de tomada de decisão no Executivo Federal, sem que haja freios e contrapesos de outros poderes — como prevê a Constituição. Essa organização viola a autonomia das instituições, suas competências e o próprio pacto federativo.

Além disso, o PL amplia desmedidamente a excludente de ilicitude. A excludente de ilicitude hoje é um mecanismo previsto no artigo 23º do Código Penal que tem como função excluir a culpabilidade de condutas ilegais de acordo com três situações possíveis: 1. Em estado de necessidade; 2. Em legítima defesa; 3. Em estrito cumprimento do dever legal ou no exercício regular de direito. O Código também determina que, em qualquer uma destas hipóteses, haverá punição caso seja identificado que houve excessos, sejam intencionais ou não.

Todavia, no artigo 13º do PL analisado, há uma deturpação da justificante. No âmbito desse PL, excluem-se as condutas tipificadas pelos agentes Contraterroristas.

> *Art. 13.Para os fins desta lei, consideram-se:*
> *I – em legítima defesa de outrem o agente público contraterrorista que realize disparo de arma de fogo para resguardar a vida de vítima, em perigo real ou iminente, causado pela ação de terroristas, ainda que o resultado,* ***por erro escusável na execução,*** *seja diferente do desejado;*
> *II – em estrito cumprimento do dever legal ou em legítima defesa de outrem, conforme o caso, o agente público contraterrorista compondo equipe tática na retomada de instalações e no resgate de reféns que,* ***por erro escusável****, produza resultado diverso do intentado na ação; e*
> *III – em estado de necessidade ou no contexto de inexigibilidade de conduta adversa, o infiltrado que pratique condutas tipificadas como crime quando a situação vivenciada o impuser, especialmente, se caracterizado risco para sua própria vida.*

Da forma como está descrito, o texto prevê um salvo-conduto aos agentes contraterroristas, acobertando-os e isentando esses agentes de qualquer possibilidade de ilicitude, que é um dos pressupostos para configuração de um delito. Na prática, se durante a atuação o agente público atingir qualquer pessoa, independentemente do contexto, ele poderá alegar legítima defesa e ficar isento de ser punido.

4 Ausência de evidências quanto à insuficiência do atual arcabouço normativo para enfrentamento do terrorismo

A elaboração do PL 1.585/2019 foi realizada sem que suas previsões estivessem fundamentadas em evidências sobre a insuficiência do atual arcabouço normativo ou sobre a necessidade de incremento no enfrentamento ao terrorismo. Essa falta de indícios concretos sobre o risco de terrorismo em território nacional nos faz questionar a efetiva finalidade do PL: não se sabe o que justifica a legislação, quais são os insumos técnicos e os dados que a amparam, tampouco o seu impacto orçamentário.

Não há, portanto, nenhuma evidência concreta que corrobore a necessidade de aprovarmos uma nova lei sobre esse tema em razão de uma possível insuficiência da Lei Antiterrorismo (nº 13.260/2016) e de

outros tipos penais de nosso arcabouço normativo. Há uma clara discrepância entre a realidade do Brasil com relação a este tema, as evidências acerca do que precisamos para construir um país mais seguro e as previsões do PL 1.595/2019.

De maneira geral, o PL alarga o tipo penal de terrorismo e amplia o direito do aparato estatal de intervir em praticamente quaisquer atos dos cidadãos, incluindo quando ainda não foram praticados. Sobretudo em um momento de escalada de ameaças autoritárias no país, o PL aumenta os riscos de que o aparelho estatal seja utilizado na intimidação de opositores políticos e de críticos ao governo, cerceando liberdades e garantias constitucionalmente previstas.

5 Incompatibilidade com os compromissos internacionais assumidos pelo Brasil

No dia 15 de junho de 2021, sete relatores da ONU enviaram uma carta ao Itamaraty, alertando que, caso o PL 1595/2019 seja aprovado, o Brasil incorrerá em violação ao direito internacional e descumprirá as obrigações assumidas. Os relatores destacam que o projeto concede poderes excessivos aos órgãos de segurança e inteligência e pode representar uma ameaça aos movimentos sociais.

Essa preocupação dos relatores da ONU é compartilhada por muitas organizações. Isso porque o projeto fomenta novas modalidades de controle da sociedade civil e, se aprovado, trará enormes retrocessos e prejuízos à democracia e ao fortalecimento do espaço cívico em nosso país.

As previsões contidas no PL 1.595/2019 também contrariam o entendimento da Corte Interamericana de Direitos Humanos que prevê a necessidade do crime de terrorismo ser nitidamente distinto de tipos penais ordinários, sob pena de ofender os princípios da necessidade e proporcionalidade que norteiam a possibilidade de qualquer restrição de direitos humanos.

A ambiguidade na determinação do que o Estado entende como crime de terrorismo tem o potencial de prejudicar o exercício de direitos humanos e liberdades fundamentais. Como veremos mais adiante, definições imprecisas sobre terrorismo abrem porta para o seu uso deliberadamente indevido. Essa incompatibilidade do escopo de aplicação do PL com os compromissos internacionais assumidos pelo Brasil abre, inclusive, a possibilidade de futura responsabilização internacional.

Considerações finais

A aprovação do PL 1595/2019 resultaria na restauração de uma ultrapassada “lógica do inimigo interno” e em inaceitável concentração de poderes no Executivo Federal, abrindo caminho para o reforço de práticas de intimidação, ameaças e silenciamento de críticos e da oposição ao governo, para a criminalização de movimentos sociais, além de restrição de liberdades fundamentais.

A definição de terrorismo excessivamente aberta e abstrata do PL 1595/2019 possibilita a sua aplicação abusiva, como já vimos acontecer com outras legislações. A falta de concretude nas definições, as normas jurídicas vagas e ambíguas outorgam faculdades discricionárias muito amplas às autoridades de forma incompatível com a nossa Constituição e as obrigações assumidas internacionalmente pelo Brasil.

A aprovação do PL propiciaria a criação de um ambiente de constante insegurança, intimidação, vigilância e consequente autocensura, que muito se distancia do fortalecimento democrático e do engajamento cívico no país. Quando criamos instrumentos capazes de reduzir as possibilidades de

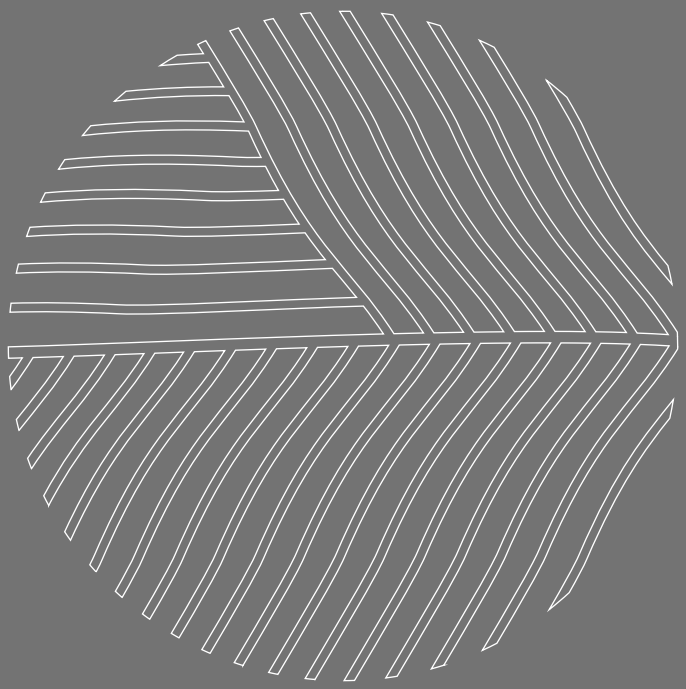
diálogo e debate livre e plural, limitamos o nosso potencial para a construção de consensos mínimos e damos lugar à simples imposição de vontades.

Além da manifestação de diversas organizações da sociedade civil, juristas, acadêmicos e órgãos internacionais, diversas entidades representativas das polícias civil, federal,[1] militar e penal, do sistema socioeducativo e das guardas municipais manifestaram sua discordância com relação ao PL. Em uma nota técnica conjunta, reforçaram que o PL 1595/2019 apresenta "sérias inconstitucionalidades, invasão de atribuições constitucionais de órgãos da segurança pública e estabelece previsões legais extremamente amplas e elásticas", que "poderão ser invocadas com discricionariedade ampla e muito aberta".[2] Ou seja, há um entendimento amplo, entre os diferentes setores e atores da sociedade brasileira, de que o PL não é adequado para os fins a que se pretende. Pelo contrário, ele dá carta branca, sem prever quaisquer mecanismos de controle, para essa estrutura.

Por isso, esperamos que o Congresso reforce o seu compromisso de oposição a leis que vão na contramão do fortalecimento da democracia. Por todas as razões expostas, o PL deve ser rejeitado e arquivado.

1 Um mês após criticar o PL 1.595/2019, o delegado da Polícia Federal que chefiava a Coordenação de Enfrentamento ao Terrorismo do Departamento de Inteligência Policial da corporação foi exonerado. O delegado José Fernando Moraes Chuy participou de audiência na Câmara dos deputados, onde afirmou que o PL contém "tipificações muito abertas, elásticas e amplas". Disponível em: https://blogs.oglobo.globo.com/malu-gaspar/post/lei-antiterrorismo-do-governo-bolsonaro-leva-mais-uma-exoneracao-na-pf.html

2 Disponível em: https://fenadepol.org.br/wp-content/uploads/2021/03/Nota-Tecnica-Critica-Sobre-o-PL-1595-2019-Que-Estabelece-Procedimentos.pdf



igarape.org.br