

PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA
Aviso n. 76/2016-PGJ, de 25/02/2016

Avisa aos membros do Ministério Público do Estado de São Paulo, o teor da nota técnica nº 29/2016.

O **Ministério Público do Estado de São Paulo**, no exercício de suas competências constitucionais, elabora a presente NOTA TÉCNICA com o fim de, respeitosamente, oferecer subsídios e contribuições aos debates sobre o Projeto de Lei nº. 2016/2015, acima epigrafado.

Trata-se de Projeto de Lei apresentado pelo Poder Executivo que propõe alteração da Lei nº 12.850/2013, que define organização criminosa e dispõe sobre a investigação criminal, os meios de obtenção da prova, infrações penais correlatas e o procedimento criminal, e da Lei nº 10.446/2002, que dispõe sobre infrações penais de repercussão interestadual ou internacional que exigem repressão uniforme, para dispor sobre organizações terroristas.

Foram apresentadas, na Câmara, 35 Emendas de Plenário, 01 Substitutivo¹, 01 Subemenda Substitutiva Global e 04 Emendas Aglutinativas.

A proposta inicial da Casa objetivou, em síntese, definir o crime de terrorismo a partir de razões de ideologia, xenofobia, discriminação ou preconceito de raça, cor, etnia, religião ou gênero; tipificar a associação para a prática de terrorismo e o financiamento do terrorismo. As inúmeras emendas acrescentam a tipificação de condutas como incitação ao terrorismo, o favorecimento pessoal no terrorismo, o abuso de autoridade nas hipóteses excludentes de terrorismo, o recrutamento e treinamento de pessoas para o terrorismo, as condutas praticadas por agentes de Estado que promovam terror, as condutas contra manifestações políticas e movimentos sociais que promovam terror, bem como outras infrações penais correlatas.

As proposições legislativas preocuparam-se, ainda, em estabelecer o quantum de pena; as causas de aumento; as hipóteses de extinção da punibilidade; a punição de atos preparatórios; a limitação ou supressão de excludentes; a forma de cumprimento de pena; a punição da tentativa de terrorismo e o seu financiamento com a mesma pena do crime consumado; a atuação preventiva das autoridades para detectar o crime de terrorismo; medidas assecuratórias de bens, direitos ou valores; formas de investigação e obtenção da prova; procedimento; e a competência para o processamento e julgamento dos crimes de terrorismo.

Após deliberações, foi aprovada redação final assinada pelo Relator, Deputado Arthur Oliveira Maia.



Encaminhado ao Senado Federal (Projeto de Lei n.º 101/2015), foram apresentadas outras 14 emendas à proposta legislativa. O Relator, Senador Romero Jucá, em Parecer de Plenário (n.º 940 da Comissão Diretora), apresentou redação final nos termos do Projeto de Lei da Câmara, com a rejeição das 14 Emendas apresentadas no Senado Federal.

A proposta final – aprovada no Senado Federal – estabelece: i) tipificação do crime de terrorismo, com pena de reclusão de 16 a 24 anos, e condutas equiparadas, além de causas de aumento de pena e de qualificadora quando o ato resultar morte (pena de 24 a 30 anos); ii) a tipificação dos crimes de recrutamento, apologia e financiamento ao terrorismo; iii) regime inicial fechado para o cumprimento de pena, em estabelecimento penal de segurança máxima; iv) competência da Justiça Federal para processamento e julgamento dos crimes; v) alteração das Leis n.º 7.960/89, 10.446/2002 e 12.850/2013.

O projeto retornou à Câmara dos Deputados, mas ainda não foi reapreciado em razão do recesso (conforme pesquisa realizada na data de hoje – 01/02/2016).

II - ANÁLISE

Diante das emendas e substitutivos, nos ateremos à redação final apresentada pelo Senado Federal no PL n.º 101/2015 (n.º 2016/2015 da Câmara), que manteve, na essência, o texto final da Câmara dos Deputados - muito diverso da proposta originária. Segue incluso o texto (anexo ao parecer n.º 940).

A proposta legislativa em referência (que ainda será submetida a novo crivo da Câmara dos Deputados) encerra o conceito legal de terrorismo como o atentado contra a pessoa, mediante violência ou grave ameaça, por razões de extremismo político, intolerância religiosa, xenofobia, discriminação e preconceito de raça, etnia e gênero, e com o objetivo de provocar pânico generalizado (art. 2º). O § 2º traz condutas mediante as quais o objetivo terrorista pode ser alçado (explosão, incêndio, inundação, destruição de aeronaves, trens e embarcações, etc.).

A tipificação legal do terrorismo e condutas afins é imprescindível.

Os meios de comunicação divulgam, não raramente, atrocidades cometidas pelo homem contra seus pares, sendo que novos eventos, com características marcantes de terror e violência, continuam ferindo e devastando milhares de seres humanos ao redor do mundo.

Em que pese os constantes acontecimentos mundiais, o fenômeno terrorista é antigo. A evolução histórica demonstra que o movimento que era nacionalista, quase precário, com características

especialmente marcantes nos Estados Unidos e países orientais, firmou-se também na sociedade globalizada, ganhando nítido impulso multinacional.

Agora com nova e mutável dinâmica, as ações terroristas são coordenadas em todos os pontos do planeta, assumindo novos contornos.

O Brasil, até o momento, não foi alvo de ataques de terror, mas a (falsa) sensação de que o país está livre de atentados diminui e assusta a cada momento, diante do panorama vivido pela comunidade internacional.

Hoje, o tratamento penal do terrorismo no Brasil é obscuro. Discute-se a se a Lei nº 7.170/1983 (Lei de Segurança Nacional) o tipifica em seu artigo 20, muito contestado pela maioria da doutrina, seja por aqueles que sustentam a não recepção da lei pela Constituição Federal de 1988, seja por aqueles que consideram que o tipo penal é excessivamente aberto (refere-se a "atos de terrorismo", sem maiores definições), o que violaria o princípio da taxatividade.

Há, apenas, uma certeza: a existência de preceito constitucional brasileiro atinente ao mandado de criminalização predeterminado como crime inafiançável e insuscetível de graça ou anistia, nos termos do inciso XLIII do art. 5º da Carta Magna.

O hiato na legislação brasileira, abraçado no presente momento pelo Congresso Nacional, após iniciativa do Poder Executivo, representa relevante avanço legislativo a adequar o sistema penal brasileiro à realidade mundial, além de atender aos diversos acordos jurídicos internacionais de que o Brasil faz parte.

As razões que acompanham as propostas legislativas demonstram que a intenção de seus inspiradores é a de editar uma lei que efetivamente regulamente o delito de terrorismo, seu financiamento e condutas assemelhadas, em harmonia com os ditames constitucionais e a proteção internacional dos direitos humanos, atendendo às duas faces do princípio da proporcionalidade: proibição de excesso (atuação do direito penal apenas quando necessária, de forma adequada, útil e razoável) e proibição da proteção deficiente (tutelar, por outro lado, de forma efetiva, os bens jurídico-penais relevantes para a sociedade).

É fundamental a edição de uma lei definindo o terrorismo como crime no ordenamento brasileiro, antes da (possível) ocorrência de atos de terror em nosso território, em atenção aos postulados da reserva legal e da anterioridade, claramente prescritos no artigo 5º, XXXIX, da Carta Magna, com tipificação clara e precisa (princípio da taxatividade ou da determinação), em respeito ao quanto estabelecido pelo constituinte e disposto nos diplomas internacionais.

No aspecto técnico, e considerando a redação final apresentada pelo Senado Federal (anexo), entendemos que o projeto é satisfatório.

O núcleo do tipo é “atentar”, que significa “praticar atentado”. “Atentado” por sua vez significa “delito cometido contra o Estado” (dicionário Aurélio) ou ainda “ato criminoso de violência que busca prejudicar alguém”, ou “ação ofensiva contra regras preestabelecidas” (dicionário eletrônico Dicio). Assim, o núcleo é bem delineado.

Também é adequado o fim específico de “provocar pânico generalizado”, já que a conduta ou condutas visam a atingir a coletividade, a causar temor a toda a sociedade.

No mais, temos a motivação política, religiosa, discriminatória ou preconceituosa como elemento normativo do tipo, o que também é apropriado, vez que tais fatores são, realmente, o móvel do terrorista.

As condutas do § 2º do artigo 2º buscam atender ao já aludido princípio da taxatividade, bosquejando condutas que se equiparam ao atentado à pessoa. Evidente que elas estão relacionadas à motivação e à finalidade do caput.

A qualificadora – resultado morte – eleva a pena de 24 a 30 anos. Evidente que o resultado fatal torna a conduta mais grave e, portanto, acarreta patamar mais elevado de pena (proporcionalidade), a exemplo do que ocorre para diversos tipos do Código Penal (roubo, extorsão, estupro, entre outros).

Outros comportamentos criminosos foram igualmente previstos: recrutamento (art. 3º), apologia (art. 4º) e financiamento ao terrorismo (art. 5º). Tal previsão é cogente, já que as ações do artigo 2º não contemplam aqueles que arregimentam, elogiam ou investem recursos em atos ou organizações terroristas e – convenhamos - estas condutas necessitam, também, de repressão legal.

O artigo 6º estabelece regime inicial fechado de pena para os condenados por crime de terrorismo. Parece-nos, particularmente, que o legislador pode, com amparo na Constituição Federal, estabelecer regras mais rígidas contra aqueles que atentam contra a ordem jurídica e o estado democrático, causando extensos danos coletivos, como é o caso daquele que pratica o terrorismo. Com efeito, o constituinte tratou como um dos delitos mais graves ao equipará-lo aos crimes hediondos e vedar-lhe as possibilidades de fiança, graça e anistia. O tratamento mais severo também é peculiar de diversos tratados internacionais do qual o Brasil é signatário.

Apesar disso, importante asseverar, aqui, que o Supremo Tribunal Federal considera inconstitucional (desde 2012) a previsão legal de regime inicial fechado obrigatório aos condenados por crimes

hediondos, por ofensa ao princípio da individualização da pena. Segundo o STF, o Juiz deverá analisar caso a caso qual o regime mais adequado – não havendo cabimento uma previsão legal que o amarre.

Por fim, a competência da Justiça Federal justifica-se pelo disposto no artigo 109, inciso IV, da Constituição Federal. Com efeito, a intenção do ataque terrorista é causar pânico generalizado, conforme dispõe o próprio artigo 2º do projeto de lei. Se ele é generalizado, é de abrangência nacional e atenta contra interesse da União. Não importa se praticado num Estado ou noutra, numa cidade ou noutra; a ação terrorista sempre trará consequências gravíssimas ao país todo, alarmando e causando transtornos a todos.

III – CONCLUSÃO

Por todas essas considerações, a presente Nota Técnica expressa posicionamento FAVORÁVEL do Ministério Público do Estado de São Paulo em relação ao Projeto de Lei nº. 2016/2015, com a redação dada pelo Senado Federal (PL 101/2015), diante da análise sistemática e principiológica, bem como a sua conveniência e oportunidade no tocante ao interesse público.

Dessa forma, após análise da matéria com o necessário cuidado e atenção aos princípios e normas constitucionais, espera-se a aprovação do Projeto de Lei nº. 2016/2015, com redação dada pelo Senado Federal (Projeto de Lei 101/2015), que disciplina o terrorismo, atentando-se para os preceitos ressaltados.

A nota técnica n. 29/2016 encontra-se disponível no Portal da Instituição, no sítio Subprocuradoria-Geral de Justiça Jurídica.

Publicado em: Diário Oficial: Poder Executivo – Seção I, São Paulo, v. 126, n. 36, p.61-62, 26 de fevereiro de 2016.

