



NOTA TÉCNICA:

RAZÕES PARA O VETO DO PL 2016/2015

Os subscritores desta nota vêm a público lamentar a aprovação do PL 2016/2015, na última quarta-feira, dia 24 de fevereiro de 2016, pela Câmara dos Deputados e instar a Presidenta da República ao seu veto.

O projeto, que reúne em seus artigos normas marcadas pela indeterminação e penas eivadas de desproporcionalidade, tramitou pelas duas casas do Congresso em apenas oito meses e avançou incólume sob os protestos da sociedade civil organizada. Nesta última votação, prevaleceu o texto aprovado pela Câmara dos Deputados em detrimento do relatório do Senador Aloysio Nunes, o que, embora implique a preservação da ressalva à atuação de movimentos sociais, não contempla as críticas e contribuições submetidas ao projeto de lei. Entre estas, está a constatação de que se trata de um dos diplomas penais mais rigorosos do país, cominando penas em abstrato entre 12 e 30 anos, e de que não basta na limitação do poder punitivo penal diante de cidadãos e cidadãos envolvidos em atividades de protestos. A propagandeada salvaguarda à atuação dos movimentos sociais, prevista no artigo 2º, §2º, tem aplicação protetiva condicionada à interpretação dos operadores do direito e, possivelmente, incidirá após anos de persecução penal – esta já suficiente à intimidação e repressão da atividade contestatória. Ademais, a salvaguarda se refere somente aos atos de terrorismo previstos no §1º do artigo 2º, excluindo de sua abrangência condutas como a apologia e os atos preparatórios.

Desde o início da tramitação da proposta, foi também reiterada a desnecessidade da tipificação do crime de terrorismo no Brasil e expostos os riscos à democracia e às liberdades de reunião, expressão e associação gerados pela aprovação em regime de urgência constitucional de uma legislação que envolve um dos temas mais complexos do debate jurídico internacional. **Nessa medida, permanecemos contrários e defendemos o veto integral do projeto de lei que, segundo entendemos, simboliza o maior retrocesso político-criminal desde a redemocratização em 1988.**

A despeito destas considerações, merecem ser pontuados os mais graves vícios nele inscritos, a fim de que se reduza a probabilidade de uso da norma penal para cercear direitos e garantias individuais inerentes ao Estado de Direito. Vale ressaltar que, mesmo no enfrentamento ao terrorismo, existem limites intransponíveis à ação repressiva do Estado sem os quais os valores democráticos estão ameaçados.



I. DA NECESSIDADE DE SUPRESSÃO DOS INCISOS QUE TRATAM DE TERRORISMO CONTRA COISA

§1º São atos de terrorismo:

I – usar ou ameaçar usar, transportar, guardar, portar ou trazer consigo explosivos, gases tóxicos, venenos, conteúdos biológicos, químicos, nucleares ou outros meios capazes de causar danos ou promover destruição em massa;

II – incendiar, depredar, saquear, destruir ou explodir meios de transporte ou qualquer bem público ou privado;

III - interferir, sabotar ou danificar sistemas de informática ou bancos de dados;

IV - sabotar o funcionamento ou apoderar-se, com violência, grave ameaça a pessoa ou servindo-se de mecanismos cibernéticos, **do controle total ou parcial**, ainda que de modo temporário, de meio de comunicação ou de transporte, de portos, aeroportos, estações ferroviárias ou rodoviárias, hospitais, casas de saúde, escolas, estádios esportivos, **instalações públicas ou locais onde funcionem serviços públicos essenciais**, instalações de geração ou transmissão de energia, instalações militares, instalações de exploração, refino e processamento de petróleo e gás e instituições bancárias e sua rede de atendimento;

V – atentar contra a vida ou a integridade física de pessoa:

Pena - reclusão, de doze a trinta anos, além das sanções correspondentes à ameaça ou à violência.

Os incisos I a IV do artigo 2º, §1º trazem ao rol de atos terroristas condutas que não exigem perigo ou dano à vida e incidem em a) indeterminação, b) desproporcionalidade e c) desnecessidade, razão por que devem ser vetados.

Pretende-se tipificar atos terroristas por meio de tipos mistos alternativos, ou seja, núcleos alternativos da conduta criminosa, que preveem variadas formas de realização da figura típica. São, ao todo, 17 verbos ou locuções verbais, que, conjugados aos predicados, resultam num enorme rol de condutas – aliás, já criminalizadas na legislação penal brasileira (c).



Embora estas condutas variem quanto à gravidade e ao bem jurídico em tese lesado, é indistintamente cominada a pena de 12 a 30 anos de reclusão. Ou seja, é possível que um indivíduo, acusado da depredação de um bem privado ou da mera ameaça de uso de “meio capaz de provocar danos”, uma vez supostamente identificado o especial fim de agir, seja condenado pelo crime de terrorismo à pena de 30 anos de reclusão. O projeto, nos termos aprovados pelo Congresso Nacional, implica um aumento desproporcional de penas cominadas a condutas mal definidas. Implica uma via aberta à criminalização arbitrária de agentes não identificados pelos aplicadores da lei com a defesa de direitos constitucionais.

Expressão mais clara da indeterminação supracitada é a referência a “outros meios capazes de causar danos”. **O conteúdo da norma é absolutamente indeterminado e abrange objetos e substâncias de potencial lesivo variado.** A maior parte dos objetos e substâncias cotidianamente empregados são, em tese, capazes de causar danos: **a tentativa de criminalizar indistintamente seu porte, guarda ou uso atenta contra o princípio da legalidade (art. 5º, XXXIX), da fragmentariedade e o imperativo de autolimitação do ius puniendi estatal (a).** Este equívoco legislativo encontra-se em todos os demais incisos. O inciso II aglomera do incêndio à depredação de “qualquer bem público ou privado”; o inciso III prevê desde a interferência ao dano a bancos de dados; o VI, da sabotagem à apoderação das mais variadas instalações.

Todos os incisos acima reproduzidos ferem, assim, o princípio da legalidade e, caso não sejam interpretados restritivamente, alcançam condutas que não correspondem à gravidade e especificidade do injusto do terrorismo.

II. DO INCISO V DO ARTIGO 2º, § 1º (ATENTADO CONTRA A VIDA)

O inciso V do artigo 2º, §1º incide gravemente em a) indeterminação, b) desproporcionalidade.

O inciso V, que pretende tutelar a vida e integridade da pessoa humana, mas de forma vaga e indeterminada. Ao se utilizar o verbo “atentar” o dispositivo expande sua abrangência típica a uma gama de condutas não especificadas, não descritas de forma categórica e taxativa, como decorre do princípio da legalidade. Deixa de prever uma ação principal identificada como um crime doloso contra a vida, a integridade física ou a liberdade pessoal e prescinde da realização dos tipos constantes na Parte Especial do Código Penal.

O crime de "atentado", ademais, não admite tentativa, equiparando-a ao delito consumado. O projeto de lei aprovado no Congresso Nacional está redigido de tal forma, que a tentativa de lesão que cumpra os requisitos do caput sujeitará o autor a pena equivalente à do homicídio doloso qualificado consumado. Nesse sentido, além da indeterminação, o dispositivo padece de uma grave desproporcionalidade.



III. DA NECESSIDADE DE SUPRESSÃO DO ART. 4º (APOLOGIA AO TERRORISMO)

“Art. 4º Fazer, publicamente, apologia de fato tipificado como crime nesta Lei ou de seu autor:

Pena – reclusão, de quatro a oito anos, e multa.

§ 1º Nas mesmas penas incorre quem incitar a prática de fato tipificado como crime nesta Lei.

§ 2º Aumenta-se a pena de um sexto a dois terços se o crime é praticado pela rede mundial de computadores ou por qualquer meio de comunicação social. ”

O artigo 4º, que pretende dar punição especial à apologia ao terrorismo não é passível de reparos e deve ser integralmente vetado. O dispositivo em comento padece dos seguintes vícios: a) desnecessidade, b) desproporcionalidade e c) imenso potencial para aplicação arbitrária.

A conduta que se pretende criminalizar já encontra tipificação no ordenamento jurídico brasileiro. Os artigos 286 e 287 do Código Penal punem, respectivamente, a incitação da prática de crime e a apologia de fato criminoso ou de autor de crime. Ambos os tipos penais cominam a pena de detenção de três a seis meses, ou multa. De tal sorte, a competência para processo e julgamento é dos Juizados Especiais Criminais sendo aplicáveis os institutos despenalizadores da Lei 9.099/95, quais sejam, transação penal e suspensão condicional do processo. Eventual condenação resulta numa sanção muito inferior a quatro anos de reclusão, o que permite a substituição da pena privativa de liberdade por restritiva de direitos (art. 44 do Código Penal) e, ainda, a suspensão condicional da pena (artigo 77 do Código Penal).

Mesmo a Lei de Segurança Nacional (Lei 7.170/83), aprovada na vigência da ditadura militar, em seus artigos 22 e 23, comina aos delitos de “propaganda” (que corresponde à apologia) e incitação a pena de detenção de 1 a 4 anos. Permite-se, desse modo a suspensão condicional do processo, a substituição da pena privativa de liberdade pela restritiva de direitos e está vedada, como regra, a imposição de prisão preventiva (art. 312 do Código de Processo Penal). Na mesma linha, seguiu o Código Penal Militar impondo ao delito de incitação a pena de 2 a 4 anos de reclusão.

O tratamento penal reservado, em todos os casos supracitados, às condutas em análise é compatível com sua questionável lesividade e capacidade de reclamar a intervenção extrema do direito penal. Isto pois, se a manifestação do agente tem aptidão para concretamente incentivar o cometimento de delito por outrem, sua responsabilização se dará, na qualidade de partícipe (instigador), pelo crime efetivamente praticado, conforme a regra geral contida no artigo 29 do Código Penal. Pune-se, portanto, nos delitos de apologia e incitação a mera manifestação da opinião e não a consumação dos atos elogiados ou incentivados.



A pena cominada pelo dispositivo em análise é absolutamente desproporcional à reprovabilidade da conduta proibida. Na hipótese de uma suposta apologia ao terrorismo por meio de redes sociais a pena máxima prevista em abstrato chega a inacreditáveis 13 anos e 4 meses de reclusão, sendo, portanto, mais do que 3 (três) vezes superior à pena máxima que o legislador, durante a ditadura militar, cominou à conduta idêntica. A comparação é ainda mais dramática quando se analisa a punição de crimes contra à vida e integridade física. Trata-se, nessa linha, de uma pena mais do que 4 (quatro) vezes maior à imposta ao homicídio culposo (art. 121, 3º), superior à pena da lesão corporal gravíssima e a da lesão corporal seguida de morte.

O artigo 4º viola, portanto, o postulado da proporcionalidade, na medida em que uma conduta, sem violência ou grave ameaça, que não gera qualquer alteração material na realidade fática seja punida de forma muito mais severa do que atos que atentam gravemente contra a vida e a incolumidade física das pessoas. Mais do que isso, permite-se a imposição de prisão preventiva e a condenação a regime fechado de cumprimento de pena, algo incabível, por exemplo e como regra, no homicídio culposo.

IV. DA SUPRESSÃO DO ART. 5º (ATOS PREPARATÓRIOS)

*“Art. 5º Realizar **atos preparatórios** de terrorismo com o propósito inequívoco de consumir tal delito:*

§ 1º Incorre nas mesmas penas o agente que, com o propósito de praticar atos de terrorismo:

I – Recrutar, organizar, transportar ou municiar indivíduos que viajem para país distinto daquele de sua residência ou nacionalidade; ou

II – fornecer ou receber treinamento em país distinto daquele de sua residência ou nacionalidade.

§ 2º Nas hipóteses do § 1º, quando a conduta não envolver treinamento ou viagem para país distinto daquele de sua residência ou nacionalidade, a pena será a correspondente ao delito consumado, diminuída de metade a dois terços. ”

Pena – a correspondente ao delito consumado, diminuída de um quarto até a metade.

O art. 5º do PL 2016/2015 apresenta dois problemas fundamentais, a saber: a) violação ao princípio da legalidade e b) desnecessidade aos fins que se destina. Também, por isso, deve ser totalmente suprimido.

É consenso legislativo, doutrinário e jurisprudencial que são impuníveis os **atos preparatórios** assim entendidos como aqueles que antecedem o início da execução do tipo penal. Contudo, pode o legislador elevar à condição de delito autônomo atos que por sua natureza são preparatórios para a realização de outros delitos. Esta técnica legislativa, embora questionável do ponto de visto político-criminal, é aceita pela doutrina majoritária.



O PL 2016/2015 utiliza, por mais de uma vez, a técnica descrita ao tipificar o que o que por essência são “atos preparatórios”. No artigo 1º, § 1º, I são núcleos do tipo "transportar", "guardar", "portar" ou "trazer consigo" os seguintes materiais: "explosivos, gases tóxicos, venenos, conteúdos biológicos, químicos, nucleares ou outros meios capazes de causar danos ou promover destruição em massa". Isto é, pune-se, de modo antecipado, o que corresponde aos atos preparatórios dos crimes de explosão, incêndio, dano, lesão corporal, homicídio, etc.

De mesmo modo, nos artigos 3º (constituição de organização terrorista) e 6º (financiamento do terrorismo) do PL 2016/2015 são punidas condutas preparatórias para os atos terroristas. O próprio §1º do art. 5º (atos preparatórios), que equipara determinadas condutas a “atos preparatórios” faz a devida descrição das ações proibidas. Somados os dispositivos supracitados possuem 30 (trinta) verbos que descrevem ações típicas equivalentes a atos preparatórios. Nessa medida, é absolutamente desnecessária a previsão genérica do caput do artigo 5º.

Não bastasse a desnecessidade da norma referida, é vedado ao legislador, pelo princípio da legalidade, criminalizar os atos preparatórios de um delito sem descrevê-los taxativamente e erigi-los à condição de delito autônomo. Tanto o art. 1º do Código Penal quanto o art.5º, da Constituição da República exigem que uma conduta só possa ser criminalizada **mediante sua prévia tipificação em norma penal escrita**. Tal exigência não se conforma com descrições genéricas: todos os elementos da conduta devem estar plenamente explicitados da norma incriminadora. Isto é, a lei penal deve ser escrita e certa.

O artigo 5º do projeto cria uma proibição genérica, sendo impossível ao destinatário da norma penal compreender que atos especificamente são puníveis. É, portanto, irreparável.

ASSINAM ESTA NOTA

Rede Justiça Criminal

Conectas Direitos Humanos

IDDD- Instituto de Defesa do Direito de Defesa

ITTC – Instituto Terra, Trabalho e Cidadania

ARP – Associação pela Reforma Prisional

Justiça Global

Instituto Sou da Paz

DDH – Instituto de Defensores de Direitos Humanos

AJD - Associação Juizes para a Democracia

CONIC - Conselho Nacional de Igrejas Cristãs do Brasil

PAD - Processo de Articulação e Diálogo

MST - Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra

DHESCA Brasil - Plataforma de Direitos Humanos