

NOTA TÉCNICA - PL 1595/2019

1. Introdução

O projeto de lei nº 1595/2019, de autoria do Deputado Major Vitor Hugo (PSL-GO), tem como objetivo criar um marco legal para a regulação de ações concretas de combate ao terrorismo. O projeto foi distribuído às Comissões de Segurança Pública e Combate ao Crime Organizado (CSPCCO), de Relações Exteriores e Defesa Nacional (CREDN), de Finanças e Tributação (CFT), de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJC), além de ser sujeito à apreciação final do Plenário na Câmara dos Deputados. Já consta com parecer favorável na CSPCCO do relator, o Deputado Sanderson (PSL-RS).

É importante ressaltar que a redação da presente proposição legislativa resgata o texto de projeto (PL 5825/2016) trazido para apreciação do Congresso Nacional pelo então deputado Jair Messias Bolsonaro e apresenta com algumas mudanças pontuais.

Não obstante o advento da chamada “Lei Antiterrorismo” (Lei 13.260 de março de 2017), que já prevê uma disciplina bastante rigorosa (e, diga-se, exagerada) para o tema, o Projeto em tela foi proposto, dedicando-se a definir diversos conceitos relacionados ao “contraterrorismo”. Dentre estas definições, destacam-se:

(i) o art. 1º, §2, em que se define o escopo da lei, **fixa um novo sentido para ato terrorista como aquele "que seja perigoso para a vida humana ou potencialmente destrutivo em relação a alguma infraestrutura crítica, serviço público essencial ou recurso-chave; e que aparente ter a intenção de intimidar ou coagir a população civil ou de afetar a definição de políticas públicas por meio de intimidação, coerção, destruição em massa, assassinatos, sequestros ou qualquer outra forma de violência."**;

(ii) o art. 3º, em que se diferenciam ações contraterroristas preventivas ordinárias, preventivas extraordinárias e repressivas, cujo conteúdo é definido nos artigos subsequentes e inclui desde **ações corriqueiras de controle das fronteiras nacionais até a elaboração de estratégias sofisticadas de inteligência, vigilantismo e infiltração de agentes públicos para a prevenção e repressão da atividade considerada terrorista;**

(iii) o art. 4º, que define "serviço público essencial", "infraestrutura crítica" e "recurso chave", determina quem são os "agentes públicos contraterroristas" especificando suas carreiras, inferindo a capacitação específica para se exercer a função.

(iv) o art. 6º, que **cria o conceito de "identidade vinculada de segurança"** ("o documento de identificação de pessoa física cujos dados de qualificação e as referências a outros registros públicos associados são diversos dos efetivamente atribuídos ao agente que o porta") enquanto mecanismo para infiltração de agentes públicos envolvidos em ações contraterroristas preventivas e extraordinárias e repressivas;

(v) o art. 11º, que **permite que os agentes públicos contraterroristas façam uso de "técnicas operacionais sigilosas"**, remetendo-se aos itens II, III, IV e VII do art. 3º da Lei nº 12.850/2013 (Lei de Organizações Criminosas), que **permite o uso de "captação ambiental de sinais eletromagnéticos", "ação controlada", acesso e interceptação de comunicações e dados privados e infiltração de policiais em atividades de investigação;**

(vi) o art. 13º, que determina que **ações contraterroristas em geral configuram hipóteses de excludente de ilicitude** (especificamente, legítima defesa própria e de terceiros,

estrito cumprimento de dever legal e estado de necessidade) e de culpabilidade (inexigibilidade de conduta diversa) do Código Penal.

Os capítulos II e III do Projeto de Lei, por sua vez, referem-se ao Sistema Nacional Contraterrorista, instituído com o fim de coordenar o preparo e emprego das forças militares, policiais e das unidades de inteligência nas ações contraterroristas, e à Política Nacional Contraterrorista, que, segundo o projeto, deverá ser instituída pelo Presidente da República, submetida a controle externo realizado pelo Poder Legislativo e efetivada mediante a alocação de recursos orçamentários da União.

O capítulo IV define as Unidades Estratégicas Contraterroristas, dentre as quais surgem o Comando Conjunto de Operações Especiais e o Grupo Nacional de Operações Especiais, ativados ou instituídos pelo Presidente da República "em caráter episódico para a solução de crise pontual e específica". O artigo 21 estipula, ainda, que o emprego destas unidades, quando em meio a ações repressivas em território nacional, pressupõe a decretação de intervenção federal, estado de defesa ou de sítio.

Por fim, o Capítulo V determina quais elementos da lei em discussão podem ser definidos por via de regulamento, o que inclui parte considerável da instituição e condução da referida Política Nacional Contraterrorista, bem como a "composição, organização e funcionamento" do Sistema Nacional Contraterrorista e sua integração com o Sistema Brasileiro de Inteligência. Também devem ser especificadas por regulamento todas as condições para a criação e ativação das Unidades Estratégicas Contra terroristas do capítulo anterior.

Em suma, o Projeto de Lei nº 1595/2019 é dotado de um alto nível de complexidade, tanto por propor um novo quadro conceitual em torno das noções de terrorismo e contraterrorismo, quanto por mobilizar a criação e implementação prática de um sistema coordenado de combate a esta prática.

A complexidade do projeto, associada ao fato de se tratar de tema extremamente sensível, tem como consequência lógica a necessidade de debates igualmente complexos e qualificados ao longo de sua tramitação sob pena de trazer consequências indesejadas em ao menos dois aspectos: por um lado, a criação de novas definições genéricas para o terrorismo implica necessariamente a flexibilização de direitos e garantias constitucionais, o que não pode ser realizado em hipótese alguma sem uma reflexão prévia e aprofundada acerca da real necessidade e proporcionalidade das medidas propostas em relação a seus resultados; por outro, ainda que se prescindisse desta discussão, uma abordagem pragmática deve considerar os aspectos técnicos da proposta no que diz respeito à sua necessidade e viabilidade.

Assim, a presente nota tem como objetivo apontar argumentos relativos aos dois aspectos – conceitual e prático – que demonstram enfaticamente a inadequação do projeto de lei proposto pelo

Deputado Major Vitor Hugo (e que será apreciado pela CSPCCO) e a consequente necessidade de rejeição pela Comissão ou, no mínimo, de mais tempo e maior diversidade nos debates acerca do seu conteúdo.

2. Aspecto conceitual

Muito embora as justificações do projeto original e do substitutivo voltem-se à necessidade de criação de “instrumentos jurídicos mais específicos” para a prevenção e combate ao terrorismo, de forma a “complementar” a legislação existente sobre o tema, o fato é que o projeto se baseia na criação de definições gerais que efetivamente modificam o sentido atribuído ao terrorismo no Brasil.

A Lei nº 13.260/2016 (Lei Antiterrorismo)¹, vale lembrar, foi aprovada em regime de urgência em março de 2016, sob o pretexto de responder a demandas internacionais a respeito do financiamento da atividade terrorista e de proteger o país das ameaças de ataques em razão das Olimpíadas de 2016. Foi alvo de intensas críticas por parte da sociedade civil por conta de sua tramitação rápida e sem nenhuma participação social, mas também pelo conteúdo de suas previsões, consideradas excessivamente amplas e imprecisas, de que decorre seu alto potencial de aplicação distorcida contra movimentos sociais e manifestações públicas.

A definição de terrorismo da lei aprovada inclui motivações (“xenofobia, discriminação ou preconceito de raça, cor, etnia e religião”) e finalidades (“provocar terror social ou generalizado”) específicas, além do resultado de exposição de pessoa, patrimônio, paz pública ou incolumidade pública a perigo. Em que pesem as diversas críticas, que persistem, a esta definição, é inegável que o art. 2º do PL nº 1595/2016 altera o sentido de “ato terrorista” e o faz de forma a ampliar consideravelmente sua generalidade.

Nesta proposta, não há qualquer elemento que diferencie o “ato terrorista” de crimes comuns, pois os únicos requisitos para a sua configuração são resultados genéricos como “perigo para a vida humana” e “afetar a definição de políticas públicas”, que sequer precisam se concretizar, uma vez que basta que o agente “aparente ter a intenção” de causá-los. Outras definições estipuladas pelo projeto relacionam-se diretamente a este conceito, a exemplo das noções de “infraestrutura crítica” (“estrutura física, construída pela ação humana, cuja destruição ou neutralização traria impactos significativamente negativos em um ou mais dos seguintes aspectos: político, econômico, social, ambiental ou internacional”) e “recurso-chave” (“bem ou o sistema garantidor da sobrevivência do ser humano ou de seu bem-estar”), igualmente genéricas e imprecisas.

¹ http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/lei/113260.htm

Este tipo de previsão normativa, conforme foi amplamente defendido durante a tramitação da Lei nº 13.260/2016, viola o princípio da taxatividade no direito penal, segundo o qual a norma incriminadora deve ser elaborada de forma clara e precisa, de forma a evitar interpretações extensivas. Ainda, a excessiva abrangência das previsões contraria os padrões internacionais de direitos humanos, conforme demonstra trecho do relatório da Comissão Interamericana de Direitos Humanos a respeito do Marco Jurídico Interamericano sobre o Direito à Liberdade de Expressão²: *“Nesse sentido, as normas jurídicas vagas ou ambíguas que outorgam faculdades discricionárias muito amplas às autoridades são incompatíveis com a Convenção Americana, porque podem respaldar potenciais atos de arbitrariedade (...)”*.

Especificamente em relação à temática do terrorismo, um grupo de relatores especiais da ONU manifestou-se diretamente sobre o processo brasileiro de aprovação da Lei nº 13.260/2016, afirmando: *“Estamos preocupados que a definição do crime estabelecida pelo projeto de lei possa resultar em ambiguidade e confusão na determinação do que o Estado considera como crime de terrorismo, potencialmente prejudicando o exercício dos direitos humanos e das liberdades fundamentais. (...) Definições imprecisas ou demasiadamente amplas sobre terrorismo abrem a possibilidade do uso deliberadamente indevido do termo. Por isso, legislações que visam a combater o terrorismo devem ser suficientemente precisas para cumprir com o princípio de legalidade, a fim de evitar que possam ser usadas contra a sociedade civil, silenciar defensores de direitos humanos, blogueiros e jornalistas, e criminalizar atividades pacíficas na defesa dos direitos das minorias, religiosos, trabalhistas e políticos”*

3

Este alto potencial para violações de direitos que têm as legislações antiterror decorre do fato de que é da natureza destas normativas a flexibilização de certos direitos fundamentais e garantias processuais dos indivíduos pela pretensa necessidade de criar procedimentos diferenciados para fazer frente às graves ameaças representadas por grupos terroristas. A punição dos ‘atos preparatórios’, outro elemento criticado no trâmite da Lei Antiterrorismo, é um exemplo que ilustra tal flexibilização, na medida em que inverte a tradicional dogmática do direito penal, que só permite a punição dos atos executórios (o que inclui a tentativa), e acresce uma significativa dose de subjetividade.

É este tipo de flexibilização que propõe o projeto 1595/2019. Quanto aos atos preparatórios, o art. 11, II, prevê que ‘a infiltração em organizações terroristas será autorizada se houver indícios de condução de atos preparatórios em relação aos atos terroristas ou do descrito no §2º do artigo 1º desta lei’. O referido

²Disponível em: <https://www.oas.org/pt/cidh/expressao/docs/publicaciones/20140519%20-%20PORT%20Unesco%20-%20Marco%20Juridico%20Interamericano%20sobre%20el%20Derecho%20a%20la%20Libertad%20de%20Expresion%20a%20djst.pdf>

³Fonte: <https://nacoesunidas.org/brasil-relatores-da-onu-alertam-que-lei-antiterrorismo-e-muito-ampla-e-pode-restringir-direitos/>

art. 1º, §2, de sua vez, traz uma definição que já parte da hipótese de concretização do ato terrorista, de forma que a leitura conjunta dos dispositivos resulta na possibilidade temerária de criminalização de meras intenções. Ademais, a lei também possibilita a aplicação dos dispositivos da Lei de Organizações Criminosas (Lei nº 12.850/2013), que incluem acesso indiscriminado a dados privados de pessoas suspeitas.

Nesse sentido, e conforme será melhor tratado adiante, o projeto contém diversas previsões voltadas à ampliação dos sistemas de inteligência e dos poderes para o acionamento destes sistemas e acesso aos dados e comunicações privadas por eles coletados, o que representa uma restrição severa ao direito à privacidade da população. Este fato gera preocupações por parte dos organismos internacionais de proteção aos direitos humanos, como exemplifica posicionamento do ex-Relator Especial da ONU para a liberdade de expressão, Frank La Rue, em 2011: “O direito à privacidade pode estar sujeito a restrições ou limitações em certas circunstâncias excepcionais. Isso pode incluir medidas estatais de vigilância para fins de administração de justiça criminal, prevenção do crime ou no combate ao terrorismo. No entanto, tal interferência é permitida apenas se os critérios para limitações permissíveis sob a lei internacional de direitos humanos forem cumpridos”.⁴

Assim, para que se possa sequer cogitar a legitimidade do tipo de previsão descrito, é necessário que haja um caráter de absoluta excepcionalidade correspondente, o que evidentemente não é o caso da proposta em discussão. Pelo contrário, o quadro normativo e conceitual por ela delineado não fornece nenhuma segurança no que diz respeito à definição de atos e agentes considerados terroristas e, conseqüentemente, quanto à aplicação das referidas medidas de exceção. Nesse sentido, as preocupações externadas pelos organismos internacionais de direitos humanos em relação à Lei Antiterrorismo ganham nova relevância diante deste projeto, que tem sua constitucionalidade inteiramente comprometida no aspecto material.

A análise do Projeto de Lei nº 1595/2019 pressupõe uma avaliação da real necessidade de criação de novos conceitos e categorias relativas ao terrorismo e seu combate no Brasil e, além disso, exige uma ponderação criteriosa sobre a proporcionalidade das medidas propostas em relação às suas eventuais conseqüências. Quanto ao primeiro ponto, as justificações apresentadas em ambas versões da proposta não demonstram suficientemente a urgência de uma nova lei sobre o tema, nem da criação de um elaborado e custoso sistema para o combate da prática, como será aprofundado na seção seguinte. Por outro lado, a ausência de proporcionalidade é evidente quando se considera a imensa gravidade das respostas previstas para “atos terroristas” sem que sequer haja definições precisas e seguras que embasem

⁴ Disponível em: http://www2.ohchr.org/english/bodies/hrcouncil/docs/17session/A.HRC.17.27_en.pdf

sua aplicação. Nesse sentido, o projeto de lei e o substitutivo proposto revelam-se incompatíveis com os preceitos básicos de um Estado Democrático de Direito.

3. Aspecto prático

Às considerações sobre a imprecisão conceitual do projeto somam-se problemas práticos, que se situam no plano da viabilidade, mas também da real necessidade de implantação das medidas propostas.

Nesse sentido, destacam-se as diversas previsões relativas à implantação de novas medidas no campo da inteligência e à modernização de práticas e sistemas já existentes no país. Todas estas previsões relacionam-se ao art. 5º, III, que estabelece como uma das modalidades de ação contraterrorista ordinária *“o monitoramento, por meio de operações de inteligência, de fatos associados ou que possam estar associados a terrorismo, para identificação de formas de atuação de grupos terroristas, de suas fontes de financiamento e, particularmente, de seus meios de recrutamento, propaganda e apologia.”*

Para concretizar esta atividade e mantê-la com regularidade o PL remete-se também a ações como a *“integração crescente dos órgãos táticos voltados para as ações contraterroristas nos âmbitos federal, estadual e municipal”* (art. 5o, XVIII) e *“o estímulo, a coordenação e o controle da produção de conhecimentos de inteligência, das atividades de pesquisa e desenvolvimento científico e tecnológico direcionados à obtenção e à análise de dados, da segurança da informação e da formação de recursos humanos para a atividade de inteligência contraterrorista”* (art. 5o, XIII).

Entretanto, é possível afirmar que, ao menos no campo digital, o governo já tem se dedicado extensamente à consecução dos objetivos citados, principalmente por meio da “Estratégia de Segurança da Informação e Comunicações e de Segurança Cibernética da Administração Pública Federal 2015 – 2018, versão 1.0”⁵. A Estratégia consiste, em suma, na reunião de princípios que visam reforçar a segurança nacional e fortalecer o sistema de segurança de infraestruturas críticas, aumentando as parcerias do setor público com atores privados e sociedade civil.

Especificamente no que se refere à defesa cibernética, vale ressaltar que o Brasil já possui uma instância militar estruturada para este fim e denominada CDCiber, integrante do Sistema Militar de Defesa Cibernética. O centro foi criado em 2010 dentro do Exército, com as atribuições de planejar e executar a segurança cibernética, coordenar a Rede Nacional de Segurança da Informação e Criptografia, dentre outras, alocadas para diferentes órgãos dentro do Exército como o Centro de Comunicações e Guerra Eletrônica do Exército Brasileiro (CCOMGEX), Centro Integrado de Telemática do Exército (CITEX) e o Centro de Defesa Cibernética.

⁵Fonte: <http://www.gsi.gov.br/noticias/2015/estrategia-de-seguranca-da-informacao-e-comunicacoes-sic-e-de-seguranca-cibernetica-da-administracao-publica-federal-apf>

Além disso, outros órgãos correlatos, como o Núcleo do Comando de Defesa Cibernética (NuComDCiber) e Núcleo da Escola Nacional de Defesa Cibernética (NuENaDCiber) foram criados nos últimos 3 anos e subordinados ao Comando Militar do Planalto. O primeiro tem como objetivo integrar operações conjuntas com o fim de controle operacional e o segundo almeja promover a capacitação de recursos humanos para a atuação na defesa cibernética do país, principalmente por meio de cursos de ensino à distância (EAD).

No campo da defesa cibernética relacionada ao combate ao terrorismo, o Brasil também tem atuado de forma destacada, como demonstra sua contribuição expressiva com o Programa de Segurança Cibernética do Comitê Interamericano contra o Terrorismo (CICTE), desde 2005. Esta iniciativa, no âmbito da OEA, baseia-se no intercâmbio de experiências regionais e de assistência mútua no tema de segurança cibernética e já deu origem a diversos desdobramentos interessantes. A título de exemplo, em março de 2016, o Programa de Segurança Cibernética promoveu, em Belo Horizonte, o seminário "Desafios de segurança cibernética no Brasil", em parceria com o Ministério Público de Minas Gerais, que debateu o ponto de situação atual a respeito dos instrumentos disponíveis no Brasil para a investigação e combate a ameaças à segurança cibernética no Brasil. Também em 2016, técnicos brasileiros participaram de treinamento da OEA sobre preservação de provas digitais em crimes cibernéticos, nos EUA.

Estes breves exemplos demonstram que o Brasil já conta com uma série de iniciativas e órgãos destinados a promover a segurança das informações e a defesa cibernética, inclusive no âmbito do contraterrorismo (como demonstra o emprego do CDCiber durante grandes eventos sediados no país, desde a Jornada Mundial da Juventude até as Olimpíadas de 2016). Também evidenciam que a aquisição de novos instrumentos para estes fins, bem como a modernização de técnicas e a capacitação de pessoal têm estado no topo da agenda do governo há anos, de forma que não parece necessária, e talvez sequer seja viável, a alocação de vultosos recursos públicos para a criação de um novo sistema, cujas atribuições podem se confundir com aquelas dos órgãos já existentes.

Tal ponderação é agravada pelo fato de que, não obstante o exemplo (único, vale ressaltar) da Operação Hashtag, o Brasil não é alvo de ameaças terroristas no sentido que se atribui em âmbito internacional, de forma que a criação de Unidades Estratégicas que pressuponham medidas de exceção, como a decretação de intervenção federal, estado de defesa e estado de sítio, revelam-se desconexas com a realidade brasileira e, por esse motivo, excessivamente onerosas também no aspecto material.

4. Conclusão

Os elementos descritos nesta nota formam um conjunto que torna absolutamente impraticável a aprovação do projeto de lei nº 1595/2019. A gravidade das legislações que dispõem sobre o terrorismo e

seu combate, tanto em relação ao seu objeto quanto às sanções por elas previstas, torna imprescindível que sua elaboração seja acompanhada de um nível máximo de cautela e ponderação sobre a necessidade e proporcionalidade das medidas impostas, sob pena de se criar legislações de exceção que violem direitos fundamentais.

No caso do projeto em discussão, levando-se em consideração o contexto fático brasileiro e o arcabouço jurídico e institucional já existente no país, não foi demonstrada a necessidade de aprovação de uma nova legislação. Além de desnecessária, a aprovação da proposta seria desproporcional e altamente lesiva aos direitos fundamentais e aos princípios norteadores da Constituição, uma vez que se baseia em definições extremamente amplas, que abrem claras brechas para interpretações distorcidas e graves arbitrariedades. Por estes motivos, o projeto deve ser rejeitado e oportunamente arquivado. Caso assim não se entenda, é evidente que a complexidade dos dispositivos, conforme demonstrada, exige ao menos discussões mais aprofundadas, com ampla participação da sociedade.

Assim, as organizações abaixo assinadas recomendam a rejeição do PL 1595/2019:

ARTIGO 19

CONECTAS DIREITOS HUMANOS

INSTITUTO BRASILEIRO DE CIÊNCIAS CRIMINAIS – IBCCRIM

REDE JUSTIÇA CRIMINAL