

## **Nota pública sobre os riscos da aprovação do Projeto de Lei 3283/2021**

Por meio desta nota pública, as organizações da sociedade civil e movimentos sociais subscreventes manifestam preocupação com a votação do Projeto de Lei 3283/2021 que, entre outras propostas, **pretende alterar a Lei 13.260 de 2016 - conhecida como Lei Antiterrorismo**. Em tramitação no Senado Federal, essa proposição foi recentemente aprovada na Comissão de Segurança Pública e, nesta semana, tem previsão de seguir para apreciação e votação na Comissão de Constituição e Justiça.

As entidades signatárias desta nota acompanham o debate sobre o tema no Congresso Nacional desde as primeiras articulações que culminaram na aprovação e sanção da Lei Antiterrorismo, em 2016. O texto aprovado, apesar das reivindicações de organizações da sociedade civil e movimentos sociais, que exigiam o seu veto, e da tramitação acelerada e sem o adequado debate público, é a principal legislação sobre o assunto no Brasil.

A versão inicial da Lei Antiterrorismo trazia previsões problemáticas ao considerar motivações “político ideológicas” como passíveis de caracterização de uma ação terrorista. De alto potencial criminalizador, o texto foi criticado pela Organização dos Estados Americanos (OEA) e Organização das Nações Unidas (ONU), que consideraram que a sua abrangente definição poderia causar restrição a liberdades fundamentais. Uma das principais vitórias da sociedade civil, após intensa pressão, foi a derrubada deste item. Essa garantia, porém, tem sido atacada desde então em diferentes projetos legislativos.

O Brasil enfrenta uma redução do espaço democrático, no qual o Poder Legislativo tem utilizado os mecanismos de que dispõe para alimentar animosidades e promover ataques contra movimentos sociais, organizações de defesa dos direitos humanos e populações específicas.

Ao analisarmos o PL 3283/2021, verificamos que várias de suas proposições recaem em problemas já apontados em outras propostas em tramitação no Congresso Nacional sobre o tema do terrorismo e que são, frequentemente, alvos de críticas, inclusive da comunidade internacional, ou itens já vetados no processo de debate e aprovação da Lei em 2016.

**Dentre esses problemas, destacamos:**

### **Distúrbios civis como tipo equiparado de terrorismo**

A inclusão e equiparação de “distúrbios civis” a atos terroristas no § 3º do texto do PL 3283/2021, é feita de forma genérica, ampla e imprecisa, recaindo no perigo de seu uso indevido e má aplicação. Este tipo de previsão normativa, conforme foi defendido pela sociedade civil durante a tramitação da Lei 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 a fim de evitar interpretações extensivas. A excessiva abrangência da expressão “distúrbios civis”, contraria os padrões internacionais de direitos humanos e implica, necessariamente, na flexibilização de direitos e garantias constitucionais.

Além disso, o conceito de “distúrbio civil”, longe de pertencer à gramática jurídica, se integra à linguagem policial das “tropas de choque”, criadas para a contenção de “movimentos sociais, organizações políticas ou grandes aglomerações violentas”<sup>1</sup>. Assim, a definição do tipo contida no § 3º, ao afirmar que “equiparam-se a atos terroristas as condutas praticadas, por qualquer razão com a finalidade de provocar distúrbios civis, em nome ou em favor de organização terrorista ou grupo criminoso organizado que [...]” remete ao agir ordinário de movimentos sociais, a despeito dos seus propósitos legítimos.

A ação nuclear prevista no inciso I do § 3º criminaliza a atuação dos movimentos sociais reivindicatórios, posto que recai sobre a conduta de obstaculizar ou limitar a livre circulação de pessoas, bens e serviços. A ressalva do § 2º da Lei Antiterrorismo parece insuficiente para garantir a excludente da tipicidade ao transferir às polícias e ao judiciário a definição da legitimidade das reivindicações populares.

Portanto, a proposta contida no § 3º, ao dispensar os elementos típicos do *caput* do art. 1º da Lei Antiterrorismo, e definir como tipo equiparado de terrorismo condutas praticadas por qualquer razão – e, assim, demasiadamente abrangente a motivação, tal qual a “político-ideológica” – e com a finalidade de provocar “distúrbios civis” – remetendo a atuação das tropas de choque –, ferem de morte as liberdades fundamentais contidas no art. 5º da Constituição e deve ser rejeitada por esta Casa.

### **Recomendações Internacionais sobre Restrições ao espaço cívico por políticas de contraterrorismo**

Na 52ª Sessão do Conselho de Direitos Humanos da Organização das Nações Unidas (ONU), realizada em Genebra entre os dias 27 de março e 04 de abril de 2023, foi concluído o processo de Revisão Periódica Universal do Brasil. Concluindo o 3o. ciclo (2017-2022) e iniciando o 4o. (2023-2027), o Brasil acolheu 304 recomendações feitas por países que integram o Conselho para a garantia e promoção dos direitos humanos no próximo ciclo. Duas delas enfatizam a importância da escuta da sociedade civil em debates legislativos sobre o tema do terrorismo, alertando para a importância do respeito aos acordos internacionais de direitos humanos dos quais o Brasil é signatário, e citam projetos que vão na mesma direção das alterações propostas no PL 3283/2021. Abaixo o teor das duas recomendações aprovadas:

**149.38** Reconstruir o sistema de participação das organizações da sociedade civil nos conselhos de políticas públicas, e opor-se a propostas legislativas, como os projetos de Lei 1595/2019, 732/2022 e 272/2016, que pretendem ampliar a legislação antiterrorismo, no contexto dos movimentos sociais e organizações da sociedade civil (Países Baixos).

**149.42** Garantir que a legislação referente à luta contra o terrorismo cumpra com as obrigações internacionais em matéria de direitos humanos e não restrinja liberdades fundamentais. (México).

---

<sup>1</sup> NETTO, Fernando Antunes. CAPACITAÇÃO EM OPERAÇÕES DE CONTROLE DE DISTÚRBIOS: restauração da ordem e garantia da paz. In. O Alferes, Belo Horizonte, 70 (27): 51-78, jan./jun. 2017.

Em 2022, o Relator Especial sobre Direito à Liberdade de Reunião e Associação Pacífica da ONU, Clément Voule, manifestou igual preocupação com projetos que, com base em definições amplas de terrorismo, podem dar origem a legislação que permita a criminalização do ativismo e de movimentos sociais, restringindo liberdades fundamentais e confirmando uma tendência de restrição do espaço cívico<sup>2</sup>.

Um ano antes, sete Relatores da organização (sobre Direitos Humanos e Liberdades Fundamentais no Combate ao Terrorismo; Obrigações de Direitos Humanos para Desenvolvimento Sustentável; Promoção de Direitos de Opinião e Expressão; Direito à Liberdade de Reunião e Associação Pacífica; Situação de Defensores de Direitos Humanos; Detenção Arbitrária e Direito à Privacidade) publicaram nota técnica manifestando “profundas preocupações” com os projetos de reforma da legislação sobre o tema no Brasil. Textos que buscam expandir a definição de terrorismo, ampliando a lista de atos considerados terroristas, e que sugerem o aumento da pena a partir de termos mal definidos, foram considerados um perigo pelo seu prejuízo aos princípios da legalidade e segurança jurídica, colidindo com compromissos de proteção dos direitos humanos. Além disso, foi igualmente destacado que processos legislativos como esse devem envolver a ampla participação da população e não devem tramitar em caráter de urgência<sup>3</sup>.

Também em 2021, o Representante Regional para América do Sul do Alto Comissariado das Nações Unidas para Direitos Humanos, Jan Jarab, enviou um comunicado ao, à época, presidente da Comissão de Direitos Humanos da Câmara dos Deputados, manifestando preocupação com propostas de ampliação de definição de terrorismo e reforçando que a legislação não deve restringir ou desencorajar o exercício do direito de reunião pacífica<sup>4</sup>. Em sua Resolução nº 7/36, o Conselho de Direitos Humanos da ONU firmou a necessidade de garantir que a invocação da segurança nacional, incluindo quando utilizada para conter o terrorismo, não seja usada injustificadamente ou arbitrariamente, restringindo o direito à liberdade de opinião e expressão.

### **Aumento da pena de multa cominada ao delito de associação para o tráfico**

Cumpra-se chamar atenção ainda para o aumento da pena de multa cominada ao delito de associação para o tráfico, inserida por meio de emenda na Comissão de Segurança Pública. As penas de multa, hoje, em que pese objetivarem a instituição de sanção patrimonial para delitos que repercutem no campo patrimonial e, portanto, têm como motivação o aumento do patrimônio do agente, consistem em graves “sentenças de exclusão”. Enquanto não quitadas as multas, a execução da pena permanece em aberto e os efeitos extrapenais da condenação continuam em operação. O inadimplemento da pena de multa, assim, acarreta a suspensão dos direitos políticos (art. 15, III, da Constituição), que culmina em efeitos em cascata na vida do cidadão impossibilitado de fazer qualquer

---

<sup>2</sup> Disponível em:

<[https://www.conectas.org/wp-content/uploads/2022/04/2022-04-08-Preliminary-observations-Sr-FoA-A-Brazil\\_portuguese-1.pdf](https://www.conectas.org/wp-content/uploads/2022/04/2022-04-08-Preliminary-observations-Sr-FoA-A-Brazil_portuguese-1.pdf)>.

<sup>3</sup> Disponível em:

<<https://spcommreports.ohchr.org/TMResultsBase/DownloadPublicCommunicationFile?gld=26450>>.

<sup>4</sup> Disponível em:

<<https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-permanentes/cdhm/noticias/ou-demonstra-preocupacao-com-projeto-de-lei-sobre-terrorismo>>.

coisa que demande regularidade eleitoral, como o CPF regular, emissão de carteira de trabalho, tornar-se titular de conta bancária ou até mesmo contratar serviços de luz em seu próprio nome. São os efeitos colaterais da condenação criminal.

Não é desconhecido que a população carcerária é majoritariamente composta de homens jovens, negros, de baixa escolaridade e com poucas oportunidades na vida antes ou depois do cárcere. O aumento das penas de multa agrava os efeitos sociais perversos da condenação criminal, impedindo a reintegração social das pessoas egressas do sistema prisional, que já cumpriram as penas privativas de liberdade que lhes foram impostas.

Veja-se dados de São Paulo, obtidos por Gabriel Brollo Fortes via Lei de Acesso à Informação: para um crime de tráfico de drogas cometido em 2021, a pena de multa variou entre o mínimo de R\$18.300,00 e o máximo de R\$8.250.000,00. Em média, a pena de multa fixada por tráfico foi de R\$38.300,00. Por sua vez, apenas 0,03% das multas estipuladas por tráfico foram quitadas no mesmo período. Isso significa que para a grande maioria das pessoas condenadas, os efeitos da pena não só se prolongam, como são insanáveis, pois torna-se inviável seu adimplemento.

O delito de associação para o tráfico, frequentemente aplicado quando o flagrante se dá contra duas pessoas, independentemente da presença de elementos que indiquem a associação a alguma organização criminosa, assim, tem o efeito perverso de elevar as penas corporais. Portanto, o absurdo aumento de pena contido na proposta somente agrava este cenário, razão pela qual pedem as organizações que seja rejeitado pelos Senadores.

## **Conclusões e pedido**

Diante do exposto, as entidades signatárias compreendem pela inconstitucionalidade do PL 3283/2021, visto não cumprir os requisitos impostos pela Constituição no que se refere ao princípio da taxatividade; maculando, por conseguinte, o princípio da legalidade, fundamento último do sistema jurídico penal. Assim, requerem que a sociedade civil seja ouvida nesse debate e que a proposta seja rejeitada na Comissão de Constituição e Justiça do Senado Federal.

### **Assinam essa nota:**

**Terra de Direitos**

**Conectas Direitos Humanos**

**Artigo 19**

**Instituto Brasileiro de Ciências Criminais - IBCCRIM**

**Rede Justiça Criminal**

**Justiça Global**

**Instituto de Defesa do Direito de Defesa - IDDD**

**Instituto Sou da Paz**

**Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra - MST**

**Núcleo de Assessoria Jurídica Universitária Popular (NAJUP) Luisa Mahin/UFRJ**