

Santiago, 25 de maio de 2021.

Excelentíssimo Senhor Deputado,

Ao cumprimentar Vossa Excelência, faço referência ao Ofício nº 207/2021-P, de 19 de abril p.p., que solicitou análise, considerando os parâmetros internacionais aplicáveis, do Projeto de Lei nº 1595/2019, de autoria do Deputado Major Vitor Hugo, que dispõe sobre as ações contraterroristas, visando alterar as Leis nº 10.257, de 10 de julho de 2001, e nº 9.807, de 13 de julho de 1999.

O Escritório Regional para a América do Sul do Alto Comissariado das Nações Unidas para os Direitos Humanos (ACNUDH-ROSA) continua comprometido em apoiar o estado brasileiro no cumprimento dos seus compromissos internacionais de direitos humanos. Nesse contexto, o Legislativo possui papel crucial em garantir a conformidade do governo com suas obrigações internacionais em matéria de direitos humanos e em traduzi-las em legislação e políticas.

Na ocasião, expressamos preocupação com o andamento do mencionado Projeto de Lei, pelas razões expostas no documento anexo.

Receba na ocasião meus sinceros votos de elevada estima e consideração.

Atenciosamente,



Jan Jarab
Representante Regional para América do Sul
Alto Comissariado das Nações Unidas
para os Direitos Humanos

**A sua Excelência o Senhor
CARLOS VERAS
Deputado Federal
Presidente da Comissão de Direitos Humanos e Minorias
Câmara dos Deputados**

ANÁLISE DO PROJETO DE LEI Nº 1595/2019, QUE DISPÕE SOBRE AS AÇÕES CONTRA TERRORISTAS, VISANDO ALTERAR AS LEIS Nº 10.257, DE 10 DE JULHO DE 2001, E Nº 9.807, DE 13 DE JULHO DE 1999 À LUZ DOS PARÂMETROS INTERNACIONAIS DE DIREITOS HUMANOS APLICÁVEIS

NORMAS INTERNACIONAIS APLICÁVEIS

Considerando as obrigações dos Estados de proteger e promover os direitos humanos adotando medidas efetivas para combater o terrorismo, a **Resolução 68/178 da Assembleia Geral** e a **Resolução 19/19 do Conselho de Direitos Humanos, ambas das Nações Unidas**, reafirmam "que os Estados devem garantir que qualquer medida tomada para combater o terrorismo cumpra com suas obrigações sob o direito internacional, em particular os direitos humanos internacionais, os direitos dos refugiados e o direito humanitário".

Na falta de uma definição universal e completa de terrorismo, a **Resolução 1566 de 2004 do Conselho de Segurança** das Nações Unidas, tem sido adotada por consenso internacional, no que tange as características delitivas. A Resolução exorta os Estados a prevenir e sancionar os atos que reúnam estas três particularidades, de maneira acumulativa:

- A. Atos, inclusive contra civis, cometidos com a intenção de causar a morte ou lesões corporais graves ou de tomar reféns; e*
- B. Atos cometidos independentemente de toda justificção por considerações de índole política, filosófica, ideológica, racial, étnica, religiosa ou outra similar, com a intenção de provocar um estado de terror na população em geral em um grupo de pessoas ou em determinada pessoa, intimidar a uma população ou obrigar a um governo ou a uma organização internacional a realizar um ato ou abster-se de realizá-lo;*
- C. Atos que constituam delitos definidos nas convenções e protocolos internacionais relacionados com o terrorismo e compreendido em seu âmbito.*

O primeiro Informe do **Relator Especial sobre a promoção, proteção dos direitos humanos e das liberdades fundamentais no contexto das ações contra o terrorismo**, Martin Scheinin (2005), estabeleceu os fundamentos de uma abordagem das ações contra o terrorismo baseada nos direitos humanos. O Informe dedicou-se amplamente à reflexões sobre questões de definição do "terrorismo" e ressaltou como elemento importante da Resolução 1566 (2004), o caráter cumulativo da sua tipificação: "*Esta fórmula cumulativa serve de limiar de segurança para garantir que sejam unicamente os atos de caráter terrorista que se identificam como tais*".¹

¹E/CN.4/2006/98, párr. 38

Consciente do que identifica como “perigo é que se produzam violações não intencionais dos direitos humanos e inclusive uma distorção deliberada do termo”², o Relator Especial ressaltou que “é fundamental que a utilização do termo terrorismo seja limitado aos atos de autêntico caráter terrorista”³ e que “os delitos de terrorismo devem ser tipificados de maneira que seja claro que elementos do delito conferem com o caráter de terrorista”.

Ainda adicionou: *Devido a necessidade de precisão, e para evitar a utilização da luta contra o terrorismo como uma desculpa para estender de maneira desnecessária o alcance do direito penal, é fundamental que os delitos qualificados na legislação antiterrorista, assim como todas as competências de investigação e perseguição relacionados a ela, circunscrevem a luta contra o terrorismo. Os delitos que não tenham um caráter terrorista (nos termos da tipificação anterior), independente da sua gravidade, não devem estar sujeitos a legislação antiterrorista.*⁴ Nesse contexto, o Relator Especial identificou com preocupação “a velha tendência dos Estados a recorrer ao conceito de “terrorismo” para desacreditar movimentos políticos, éticos, regionais ou de outro tipo que simplesmente não gostam”.⁵

O **Conselho de Direitos Humanos da ONU** tem observado com preocupação alguns casos em que a legislação nacional de segurança e contra o terrorismo foram mal utilizadas, com o intuito de cercear o importante trabalho desenvolvido por defensoras e defensores dos direitos humanos, colocando em risco a segurança desse grupo, bem como minando eventuais oposições políticas⁶.

Além disso, vale ressaltar que em caso de qualquer restrição a vários direitos garantidos pelo **Pacto Internacional dos Direitos Políticos e Cívicos (PIDCP)** – os artigos, 21, 22 e 25 que garantem o direito à liberdade de opinião e expressão (artigo 19), o direito à liberdade de reunião pacífica (artigo 21), o direito à liberdade de associação (artigo 22) e o direito de participar na condução dos assuntos públicos (artigo 25) – deve restar demonstrada sua necessidade. Nesse sentido, o **Comentário Geral n. 37 do Comitê de Direitos Humanos**, órgão do PIDCP, declara: “Embora os atos de terrorismo devam ser criminalizados de acordo com o direito internacional, a definição desses crimes não deve ser excessivamente ampla ou discriminatória e não deve ser aplicada de maneira que restrinja ou desencoraja o exercício do direito de reunião pacífica. O mero ato de organizar ou participar de uma reunião pacífica não pode ser criminalizado pelas leis antiterrorismo.”⁷ Além disso, o mesmo comitê observa em seu **Comentário Geral n. 31**, que somente podem ser adotadas medidas quando forem proporcionais e estejam de acordo com objetivos legítimos, de maneira a assegurar proteção

² E/CN.4/2006/98, párr. 27

³ E/CN.4/2006/98, párr. 42

⁴ E/CN.4/2006/98, párr. 47

⁵ E/CN.4/2006/98, párr. 56

⁶ [A/HRC/42/L.23 - E - A/HRC/42/L.23](#) e [A/HRC/40/52 - E - A/HRC/40/52](#)

⁷ CCPR/C/GC/37, párr. 68

contínua e efetiva aos direitos dispostos pelo Pacto⁸. Em sua Resolução n. 7/36, que criou o mandato do Relator Especial sobre a promoção e proteção ao direito à liberdade de opinião e expressão, o **Conselho de Direitos Humanos** da ONU destacou 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.⁹

CONTEXTO ATUAL BRASILEIRO

O processo e a aprovação da Lei Antiterrorismo (Lei nº. 13.260/16) no Brasil atraíram preocupação e críticas de organismos internacionais, como os mecanismos internacionais de proteção aos direitos humanos e a Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH/OEA)¹⁰. O então Projeto de Lei nº 101/2015 foi tema de uma Comunicação Pública, na qual quatro Relatores Especiais das Nações Unidas – o **Relator Especial sobre a proteção e promoção dos direitos humanos e liberdades fundamentais no contexto das ações contra o terrorismo**, o **Relator Especial sobre a promoção e proteção ao direito à liberdade de opinião e expressão**, o **Relator Especial sobre os direitos à liberdade de reunião pacífica e de associação** e o **Relator Especial sobre a situação de defensores de direito humanos** – manifestaram sua preocupação com o potencial impacto no exercício dos direitos humanos e das liberdades fundamentais no Brasil.¹¹ Em especial, destacaram a importância de salvaguardar a proteção da participação social em protestos políticos e da atuação de movimentos sociais.

Em igual sentido, a CIDH alertou para a possibilidade e o risco de criminalização dos movimentos sociais por meio da ampliação das figuras penais presentes em leis antiterrorismo. A CIDH reafirmou que estas leis não podem ser usadas para criminalizar o direito de manifestação e associação sob pena de grave ameaça à própria democracia.¹²

Durante os processos legislativos algumas disposições polêmicas, pela perspectiva dos direitos humanos, que apresentavam definições excessivamente amplas e imprecisas, ferindo o princípio da proporcionalidade e gerando insegurança jurídica, foram retiradas dos textos, através de oito vetos presidenciais. O Poder Executivo federal exerceu poder de veto para evitar um alcance excessivamente amplo nas disposições legais e para proteger melhor a

⁸ CCPR/C/21/Rev. 1/Add. 13

⁹ A/HRC/RES/7/36

¹⁰ "A Comissão está preocupada com as propostas de alterações legislativas na Lei nº 13.260/16, que tratam de formas de tratar e investigar atos de terrorismo. De acordo com as informações obtidas pela CIDH, as alterações propostas removeriam o artigo 2º, seção V, par. 2, que exclui movimentos sociais da lista de suspeitos Categorias. Para a Comissão, as mudanças propostas poderiam levar à criminalização dos movimentos sociais e dos defensores dos direitos da terra e do meio ambiente." *Observações Preliminares da Visita in Loco da CIDH ao Brasil, Rio de Janeiro, 12 de novembro de 2017.*

¹¹ A lei antiterrorismo brasileira é muito ampla, alertam especialistas da ONU. Genebra, 4 de novembro de 2015. <https://www.ohchr.org/en/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=16709&LangID=E>

¹² *Relatório sobre a situação dos direitos humanos no Brasil publicado pela CIDH/OEA, em 5 de março de 2021.*

liberdade de expressão e de protesto pacífico. Os vetos atenderam, ainda que parcialmente, as preocupações externadas pelos mecanismos de proteção internacional.

Desde então, vários projetos de lei vêm sendo apresentados ao Congresso brasileiro dispendo sobre o crime de terrorismo e visando alterar a regulamentação já feita à matéria pela Lei 13.260 de 2016. Essas propostas podem ser caracterizadas como tentativas de ampliar, ainda mais, a definição do “terrorismo”, seguindo na direção daquilo que já foi sujeito de preocupações e críticas por parte dos Mecanismos Internacionais de Direitos Humanos. O Projeto de Lei 1595/2019, juntamente com o PLS 272/2016, são os exemplos mais recentes.

O PROJETO DE LEI Nº 1595/2019

Justificativa

Na justificativa do Projeto da Lei se admite que o Brasil não é um alvo típico para ações de cunho terroristas, ressaltando que *“é pródigo de argumentos, mas poderíamos resumir:*

- (1) (...) *nada nos impede de sermos palco para ataques a delegações estrangeiras em visita a nosso território;*
- (2) *à medida que nossa importância cresça no âmbito internacional, nossos interesses e posicionamentos começarão a se contrapor a dos grupos estrangeiros radicais, cuja ferramenta maior de pressão sobre adversários é o terrorismo;*
- (3) *obter explosivos clandestinamente em nosso País tem se mostrado ser algo relativamente fácil (...);*
- (4) *a permeabilidade de nossa fronteira e a recente aprovação do novo estatuto de estrangeiro tornam ainda mais frágeis as barreiras estatais que deveriam dificultar a entrada de terroristas em nossos domínios;*
- (5) *a crise na segurança pública (...) com as esferas estatais se batendo acerca dos limites de suas competências nesse campo (...) reforça vulnerabilidades sistêmicas no enfrentamento possível ao terrorismo no país;*
- (6) ***a falta de coragem de discutir, com seriedade, os limites entre ações legítimas e democráticas de movimentos sociais e os crimes por suas alas radicais cometidos, muitos dos quais extremamente próximos conceitualmente do que seria o terrorismo, deixa turvo o âmbito de atuação dos órgãos estatais envolvidos na prevenção e no combate ao terror, entre tantos outros argumentos.***

Os argumentos 1 e 2 são puramente especulativos e os argumentos 3 a 5 podem se caracterizar como hipotéticos. Assim, podemos considerar que o fundamental e possivelmente único argumento para introduzir o Projeto de Lei é o sexto argumento, que alega que *“os crimes cometidos por alas radicais de movimentos sociais”* são *“extremamente próximos conceitualmente do que seria o terrorismo”*. No entanto, trata-se de mera construção ideológica, que a própria justificativa da lei nem mesmo tenta provar. Este é um claro exemplo que o Relator Especial descreveu, como foi mencionado anteriormente, como

*“a velha tendência dos Estados a recorrer ao conceito de “terrorismo” para desacreditar movimentos políticos, éticos, regionais ou de outro tipo que simplesmente não gostam”.*¹³

Como justificativa adicional se menciona a “nova agenda do Ministério das Relações Exteriores” em três eixos – entre os quais o terceiro eixo é “*parceria de defesa e cooperação em segurança*”, em que ressalta o alinhamento de entendimentos com Israel e com Estados Unidos. Israel, em particular, é descrito como “*a referência, reconhecida internacionalmente*”; especial menção é feita a *Shin Bet*, Agência de Segurança Israelense. Isso é particularmente preocupante dado que não existe comparação entre o atual estado de segurança (e risco de terrorismo) em Israel e no Brasil, e dado que as ações de Israel (acima de tudo, mas não exclusivamente, contra a população civil palestina) foram condenadas inúmeras vezes pelos organismos internacionais, como sérias violações dos direitos humanos.

Problemas específicos

O parágrafo 2 do artigo 1º do Projeto de Lei estipula que a Lei “*será aplicada também para prevenir e reprimir a execução de ato que, embora não tipificado como crime de terrorismo,*

- a) *seja perigoso para a vida humana ou potencialmente destrutivo em relação a alguma infraestrutura crítica, serviço público essencial ou recurso-chave e*
- b) *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”.*

A inclusão dos atos não tipificados como crime de terrorismo na aplicação da lei antiterrorismo são contrários às normas internacionais, propiciando um espaço de ambiguidade. Recordemos que, segundo o informe do **Relator Especial sobre a proteção e promoção dos direitos humanos e liberdades fundamentais no contexto das ações contra o terrorismo**, os delitos que não tenham um caráter terrorista (nos termos da tipificação anterior), independente da sua gravidade, não devem estar sujeitos a legislação antiterrorista.

O conceito proposto no artigo 2º é ambíguo e vago, não atendendo, dessa forma, ao princípio da lei penal que impede o legislador a criar crimes e cominar penas, evitando ao máximo expressões vagas, equivocadas ou imprecisas, a fim de garantir a segurança jurídica. A lei penal deve definir claramente a conduta que é proibida. O princípio da segurança jurídica do artigo 15 do PIDCP, que exige que as leis penais sejam suficientemente precisas para que fique claro quais tipos de comportamento e conduta constituem um crime e quais seriam as consequências legais de cometer tal delito, busca evitar leis mal definidas e/ou excessivamente amplas que estejam abertas a aplicação e abuso arbitrários.

¹³ E/CN.4/2006/98, párr. 56

Cabe ressaltar outra preocupação gerada pelo fato de que a definição parece demasiado ampla - "potencialmente destrutiva em relação a infraestruturas críticas, serviço público essencial ou recurso chave", tendo a intenção de "afetar a definição de políticas públicas", *inter alia*, através de "intimidação". É de temer que um protesto público contra uma determinada política, que tenha um efeito potencialmente perturbador, por exemplo, sobre o tráfego numa zona central de uma cidade, possa assim ser considerado como tentando influenciar uma política pública através de "intimidação", e rotulado como digno de aplicação da lei antiterrorismo. Neste contexto, vale a pena mencionar que mesmo os protestos que têm um elemento violento – ou seja, em que são cometidas infrações penais – não devem ser tratados através da legislação antiterrorismo.

As preocupações não são dissipadas, mas agravadas pelo fato de não ser claro o que constituiria "infraestrutura crítica, serviço público essencial ou recurso chave". Para os efeitos desta lei, o art. 23 será posteriormente regulamentado por meio de decreto do Presidente da República¹⁴, trazendo significativa insegurança jurídica.

Dado que o projeto de lei não comprovou na justificativa a necessidade de fortalecer os poderes do Estado em matéria de terrorismo e deixou como única justificativa tangível a assimilação de movimentos sociais ao conceito de terrorismo, preocupa ainda mais o amplo catálogo de "ações antiterroristas" desenvolvido nos artigos 3º, 5º e 9º que parecem possibilitar toda uma nova perspectiva de controle social.

De particular preocupação resulta o inciso III, do art. 5º que presume "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". De novo, se trata de uma formulação muito vaga, sem critérios claros ("de fatos associados ou que possam estar associados ao terrorismo"), que facilmente poderia ser utilizada contra os movimentos sociais, "assimilados" ao terrorismo na justificativa do projeto de lei. Ademais, a proposta da lei não inclui nenhuma cláusula de contrapeso e controle das operações de inteligência que assim se propõem.

Além do mais, é também preocupante o inciso V do artigo 5º, que prevê "cooperação internacional, visando ao compartilhamento de informações, ao treinamento conjunto e a outras formas de interação, definidas em regulamento". Através das justificativas elencadas quando da apresentação do projeto de lei, é possível imaginar que a cooperação se espelha em atuações de países que têm recebido recorrentes críticas por violações dos direitos humanos perpetradas em nome da suposta luta antiterrorista. O Brasil não vem enfrentando tangíveis situações de risco de ações terroristas. Assim, nos preocupa que busquem aplicar métodos adotados em outros países, e em diferentes contextos, aos movimentos sociais, alvos concretamente mencionados na justificativa legislativa.

¹⁴ Artigo 23. O regulamento especificará (...) inciso IX – a instituição de um cadastro nacional de infraestruturas críticas, serviços públicos essenciais e recursos-chave potencialmente vulneráveis em todo território brasileiro.

Causa também preocupação a **impunidade** proposta através do artigo 13º do Projeto de Lei, que determina que as ações antiterroristas em geral constituem hipóteses de exclusão da ilegalidade (especificamente, legítima defesa e de terceiros, estrito cumprimento do dever legal e estado de necessidade) e culpa (inexigibilidade de condutas diferentes) do Código Penal. Ao reduzir as sanções para agentes do Estado que ferirem ou matarem em legítima defesa, somado à amplitude do conceito do terrorismo, concederá uma espécie de licença para matar em caso de hipótese, ainda que vaga, de ameaça.

Já nos artigos 6, 10 e 11, e sobretudo no capítulo II do Projeto de Lei, se contempla a **construção de todo um sistema nacional contraterrorista**, um sistema paralelo de segurança, com a reorientação massiva do trabalho de agentes de segurança para a luta contra o suposto “terrorismo”. De novo, não está claro como se poderia justificar tal mudança – que sem dúvida teria custos consideráveis – quando a ameaça terrorista utilizada na justificativa consiste em 5 elementos especulativos ou hipotéticos e um elemento que não deve ser associado ao terrorismo, isto é, os movimentos sociais. Sem mais análises, o sistema nacional em si colocaria em risco a sobrevivência do próprio Estado Democrático de Direito.

Outrossim, o PL 1595 cria um **sistema de incentivos e recompensas** que merece ser revisto em sua substância. Um sistema de incentivos para seu uso poderia estender o uso da legislação antiterrorista além do estritamente necessário. O proposto artigo 27, sobre a “Medalha do Mérito Contraterrorista”, evoca práticas de regimes autoritários dos anos 1960-1980 na América Latina, senão vejamos: primeiro se identifica os movimentos sociais como “terroristas”; depois se constrói um sistema de combate a esses supostos adversários, através da reorientação do serviço de segurança e inteligência; e finalmente, se propõe todo um elaborado sistema de medalhas e outros reconhecimentos especiais aos agentes do Estado que vão se distinguir no futuro combate.

PARTICIPAÇÃO SOCIAL

Causa estranheza que um Projeto de Lei de tamanha importância e que estava pausado desde 2019, seja movimentado de forma tão rápida, inclusive com a abertura de uma comissão especial para analisar o texto da proposta, em um momento tão delicado enfrentado pela sociedade brasileira. É de se esperar que a grave crise sanitária no país prejudique o livre e necessário debate público, mesmo que provido em ambientes virtuais.

Recordemos que a Alta Comissária da ONU para os Direitos Humanos, Michelle Bachelet, afirmou¹⁵ que a participação da sociedade civil é a força vital de qualquer democracia e sociedade. Quando os canais da sociedade civil fluem livremente, isso significa um debate vibrante, liberdade de pensamento e opinião, e engajamento público na política.

É fundamental que um debate sobre uma iniciativa de tal alcance – uma iniciativa que contempla criar todo um aparelho de sistema contraterrorismo e reorientar o sistema de segurança e inteligência para a luta contra o “terrorismo”, sendo os movimentos sociais

¹⁵ <https://www.ohchr.org/EN/Issues/CivicSpace/Pages/ProtectingCivicSpace.aspx>

explicitamente relacionados ao “terrorismo” na justificativa do projeto de lei – não seja realizado até que reestabelecida a normalidade da participação social no âmbito legislativo. Assim, se torna preocupante que projetos legislativos dessa ordem sejam discutidos e negociados sem um debate público plural e abrangente com todos os setores afetados, especialmente neste período em que persistem obstáculos à participação social devido à pandemia.

A tramitação do PL 1595/19 por comissão especial e no contexto do avanço e agravamento da pandemia de COVID-19 no Brasil se reveste de incompatibilidade com um ambiente livre e democrático, devendo ser objeto de especial atenção do Parlamento brasileiro.

CONCLUSÃO

O Alto Comissariado das Nações Unidas para os Direitos Humanos aproveita a oportunidade para recordar a importância fundamental de garantir que todas as restrições impostas aos direitos sejam totalmente compatíveis com o direito internacional dos direitos humanos. Embora não haja acordo sobre um tratado multilateral sobre terrorismo que, entre outros, define o terrorismo, os Estados devem garantir que a legislação antiterrorismo esteja limitada à criminalização de condutas devidamente e precisamente definidas com base nas disposições do seu enfrentamento. Ademais, os Estados têm uma obrigação positiva de promover os direitos à liberdade de expressão, à liberdade de associação, à liberdade de reunião e à liberdade de opinião, ao tomarem medidas positivas para permitir que indivíduos expressem seus pontos de vista, participem das decisões públicas e manifestem opiniões contrárias àquelas tomadas por seus governantes.

Ao comparar a atuação dos movimentos sociais ao conceito de terrorismo; ao estender as hipóteses dos atos cobertos pela lei, ainda que não tipificados como terrorismo; ao propor a criação de todo um sistema paralelo de segurança, permitindo maior alcance de atividades de inteligência sem necessárias justificativas; e finalmente, ao estabelecer que ações contraterroristas possam ser consideradas “hipóteses de excludente de ilicitude”, a eventual aprovação do Projeto de Lei poderá criar fortes limitações às liberdades fundamentais, impactando diretamente na atuação da sociedade civil, movimentos sociais e pessoas defensoras dos direitos humanos, estimulando e facilitando a repressão.