



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador ALOYSIO NUNES FERREIRA

PROJETO DE LEI DO SENADO Nº , DE 2011

Define crimes de
terrorismo.

O CONGRESSO NACIONAL decreta:

Art. 1º Esta Lei define crimes de terrorismo, estabelecendo a competência da Justiça Federal para o seu processamento e julgamento, além de dar outras providências.

Terrorismo

Art. 2º Provocar ou infundir terror ou pânico generalizado mediante ofensa à integridade física ou privação da liberdade de pessoa, por motivo ideológico, religioso, político ou de preconceito racial, étnico, homofóbico ou xenófobo:

Pena – reclusão, de 15 (quinze) a 30 (trinta) anos.

§ 1º Se resulta morte:

Pena – reclusão, de 24 (vinte e quatro) a 30 (trinta) anos.

§ 2º As penas previstas no *caput* e no § 1º deste artigo aumentam-se de um terço, se o crime for praticado:

I – contra o Presidente e o Vice-Presidente da República, o Presidente da Câmara



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador ALOYSIO NUNES FERREIRA

dos Deputados, o Presidente do Senado Federal ou o Presidente do Supremo Tribunal Federal;

II – contra Chefe de Estado ou Chefe de Governo estrangeiro;

III – contra agente diplomático ou consular de Estado estrangeiro ou representante de organização internacional da qual o Brasil faça parte;

IV – com emprego de explosivo, fogo, arma química, biológica ou radioativa;

V – em meio de transporte coletivo ou sob proteção internacional;

VI – por agente público, civil ou militar, ou pessoa que aja em nome do Estado;

VII – em locais com grande aglomeração de pessoas.

§ 3º Se o crime for praticado contra coisa:

Pena – reclusão, de 8 (oito) a 20 (vinte) anos.

§ 4º Aplica-se ao crime previsto no § 3º deste artigo as causas de aumento da pena de que tratam os incisos III a VI do § 2º.

§ 5º Se o agente for funcionário público, a condenação acarretará a perda do cargo, função ou emprego público e a interdição para seu exercício pelo dobro do prazo da pena aplicada.

Incitação ao terrorismo

Art. 3º Incitar o terrorismo por meio da divulgação de material gráfico, sonoro ou de vídeo:



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador ALOYSIO NUNES FERREIRA

Pena – reclusão, de 3 (três) a 8 (oito) anos.

Parágrafo único. A pena aumenta-se de um terço se o crime é praticado por meio da internet.

Grupo terrorista

Art. 4º Associarem-se três ou mais pessoas com o fim de praticar o terrorismo:

Pena – reclusão, de 5 (cinco) a 15 (quinze) anos.

Financiamento do terrorismo

§ 1º Na mesma pena incorre quem financia grupo terrorista.

§ 2º A pena do crime previsto no § 1º deste artigo aumenta-se de um terço:

I – se a conduta for praticada por meio de pessoa jurídica, com o objetivo de dissimular a origem e a destinação dos recursos;

II – se os recursos são provenientes do exterior.

Cumprimento da pena

Art. 5º O condenado pelo crime previsto no art. 2º ou 4º desta Lei iniciará o cumprimento da pena em regime fechado.

Parágrafo único. Quanto à progressão de regime, observar-se-á o disposto no § 2º do art. 2º da Lei nº 8.072, de 25 de julho de 1990.

Art. 6º Os crimes previstos nos arts. 2º e 4º desta Lei são inafiançáveis e insuscetíveis de graça, anistia, indulto ou fiança.



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador ALOYSIO NUNES FERREIRA

Competência

Art. 7º Para todos os efeitos legais, considera-se que os crimes previstos nesta Lei são praticados contra o interesse da União, cabendo à Justiça Federal o seu processamento e julgamento, nos termos do art. 109, IV, da Constituição Federal.

Art. 8º O art. 8º da Lei nº 8.072, de 25 de julho de 1990, passa a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 8º Será de três a seis anos de reclusão a pena prevista no art. 288 do Código Penal, quando se tratar de crimes hediondos e prática da tortura.” (NR)

Art. 9º Esta Lei entra em vigor na data da sua publicação.

Art. 10 Revoga-se a Lei nº 7.170, de 14 de dezembro de 1983.

JUSTIFICAÇÃO

O terrorismo é um fenômeno que há muito tempo preocupa o cenário internacional e as ordens internas, embora tenha sido concebido de modo distinto no tempo e no espaço. Muitos acordos internacionais, multilaterais e bilaterais, foram celebrados e muitas normas internas foram promulgadas sobre o assunto, não havendo consenso sobre sua definição. Concretamente, o terrorismo



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador ALOYSIO NUNES FERREIRA

tem sido manejado mais como um conceito político que jurídico.

Contudo, urge o estabelecimento de contornos jurídicos concretos e razoáveis para a repressão penal de atos terroristas, já que, de um lado, eles são expurgados pela Constituição Federal de 1988 e por muitos tratados ratificados pelo Brasil, gerando a obrigação jurídica de fazê-lo.

De outro lado, em razão de não haver entre nós tipificação desse crime, torna confusa a aplicação pelos órgãos internos desse instrumental normativo, que acabam por criar sua própria doutrina de modo autônomo e contraditório.

Precisamente, nossa ordem constitucional considera o repúdio ao terrorismo como um princípio que rege nossas relações internacionais (art. 4º, inc. VII, da CF), além de reputar esse crime como inafiançável e insuscetível de graça ou anistia (art. 5º, XLIII, da CF). Igualmente, esse crime está inserido na lei de crimes hediondos (Lei nº 8.072, de 1990), que o rege em vários aspectos, como progressão de pena, o que explicitamente reconhecemos no art. 5º desse projeto.

Portanto, é constrangedor e irresponsável o fato de o único tipo penal que expressamente menciona o terrorismo remontar ao final do regime militar, no contexto da lei de segurança nacional (Lei nº 7.170, de 1983), nos seguintes termos:

Art. 20. Devastar, saquear, extorquir, roubar, seqüestrar, manter em cárcere privado, incendiar, depredar, provocar explosão, praticar atentado pessoal ou atos



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador ALOYSIO NUNES FERREIRA

de terrorismo, por inconformismo político ou para obtenção de fundos destinados à manutenção de organizações políticas clandestinas ou subversivas.

Pena: reclusão, de 3 a 10 anos.

Parágrafo único. Se do fato resulta lesão corporal grave, a pena aumenta-se até o dobro; se resulta morte, aumenta-se até o triplo.

Esse tipo penal padece de vários vícios conceituais, pois utiliza o maleável crime de terrorismo para reprimir opositores, aqui intitulados de *inconformistas políticos*, além de não definir o ato terrorista. Na realidade, não somente o Brasil, mas muitos países, com problemas internos, lançaram mão desse tipo penal para combater insurgentes ou pessoas contrárias à ordem vigente.

Portanto, refutando essa perspectiva legislativa, o art. 9º da presente proposição sinaliza a expressa revogação da Lei de Segurança Nacional. Acreditamos que pode ser suscitada a incompatibilidade entre a Constituição Federal de 1988 e essa lei, porém cremos salutar revogá-la expressamente, ao mesmo tempo em que iniciamos processo de sua substituição por legislação adequada. Essa proposição não somente substitui o art. 20, mas também o art. 19, sobre atentados a meios de transporte, os arts. 27 e 28, sobre ofensa a integridade pessoal de certas autoridades, entre outros,

De fato, não é incomum a reação de Estados em definir o terrorismo em perspectiva defensiva. Um dos conceitos de atos terroristas



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador ALOYSIO NUNES FERREIRA

trabalhados no plano internacional, que não prosperou totalmente, tem sua raiz em assassinatos de personalidades públicas, ocorridos em Marselha (França).

Derivado dessa situação elaborou-se, em 1937, tratado no âmbito da Liga das Nações para a prevenção e repressão do terrorismo, que nunca entrou em vigor. Essa convenção, de modo impreciso, definia o terrorismo como atos criminosos contra o Estado ou com o fim de criar situação de terror nas mentes de pessoas particulares, grupo de pessoas ou no público em geral.

Dessa concepção do entreguerras rejeitamos a classificação do terrorismo como um fenômeno criminoso contra o próprio Estado, embora consideramos a hipótese de sua manifestação ser na prática contra autoridade nacional ou estrangeira.

Em sentido inverso, admitimos como autores de terrorismo os agentes públicos, civis ou militares, ou quem aja em nome do Estado. Nesse último aspecto, o inciso VI do § 2º do art. 2º, ora proposto, aponta aumento de um terço da pena para tais agentes e o § 5º, do mesmo dispositivo, imputa a perda do cargo, função ou emprego público e a interdição para seu exercício pelo dobro do prazo da pena lhe forem aplicada .

Outros crimes contra o Estado, a incluir assassinatos políticos, deveriam ser considerados como crimes contra a ordem constitucional e o Estado Democrático, categoria ínsita no inciso XLIV do art. 5º da CF, que lamentavelmente também carecem de tipificação.



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador ALOYSIO NUNES FERREIRA

Quanto à segunda perspectiva da convenção de 1937, de que o objetivo central desse crime é provocar uma situação de terror em grupos de pessoas ou no público em geral, cremos que é um bom ponto de partida. Nesse sentido, o tipo penal aqui apresentado enfrenta a conduta nuclear de *provocar ou infundir terror ou pânico generalizado*. Em outros termos, o fim é gerar, causar, impor terror ou pânico em grupos ou população. A expressão *generalizado* no tipo contrasta com a de particular, privado, singular, conferindo ao crime de terrorismo dimensão ampliada.

Evidentemente, restar o tipo penal concentrado somente nesse objetivo nuclear seria excessivamente aberto e não responderia às críticas que fizemos sobre sua potencial e perigosa maleabilidade. Portanto, contextualizamos esse crime pela motivação ideológica, religiosa, política ou de preconceito racial, étnico, homofóbico ou xenófobo.

Desse modo, separamos o objetivo concreto, material, de provocar ou infundir terror ou pânico, da motivação íntima, subjetiva. Essa forma de conceber o ato terrorista aclara confusão doutrinária e afasta aplicação desse tipo em várias situações, como aquelas sem o devido contexto motivacional subjetivo, a exemplo de indivíduo com problemas mentais que metralha pessoas no cinema, ou sem o contexto motivacional material, como movimentos sociais, que não possuem o objetivo de causar terror ou pânico.

Entretanto, se conjugadas ambas as motivações, teríamos a base para o crime de terrorismo, podendo ele ser cometido



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador ALOYSIO NUNES FERREIRA

individualmente, por pequeno grupo, grande grupo ou agentes estatais.

Nesse ponto, outra divergência é sanada. Não imputamos aprioristicamente a responsabilidade penal a grupos, a fim de atribuir responsabilidade a seus membros. Sabemos que algumas legislações nacionais, considerando a realidade interna, partem do prisma de combate a certos grupos para definir sua política penal.

Por exemplo, o delito de terrorismo ínsito no art. 572 do Código Penal espanhol condiciona sua comissão ao fato de o agente pertencer, atuar a serviço ou colaborar com organizações ou grupos terroristas. Não compactuamos com essa solução, porque ela condiciona a imputação penal à classificação de certos grupos como sendo terroristas, tendendo a criminalizar seus membros independente de terem cometidos certos atos.

As organizações e grupos podem ser de estrutura complexa e não se pode atribuir responsabilidade penal coletiva sem analisar os fatos concretos. Ocasionalmente, é claro, um grupo pode ser por completo responsabilizado por comissão de ato terrorista, o que nossa legislação já prevê.

O art. 288, do CP, define o crime de associação de mais de três pessoas, em quadrilha ou bando, para o fim de cometer crime, com pena de reclusão de um a três anos.

O art. 8º, da Lei de Crimes Hediondos, aumenta essa pena de três a seis anos para o terrorismo, entre outros crimes, à exceção do



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador ALOYSIO NUNES FERREIRA

participante ou associado que denunciar à autoridade o bando ou quadrilha, possibilitando seu desmantelamento. Para este, a pena será reduzida de um a dois terços.

Nosso projeto cria hipótese de grupo terrorista com pena de cinco a 15 anos (art. 4º da proposição), sem hipótese de diminuição dessa pena, o que altera a Lei de Crimes Hediondos.

Além disso, contemplamos a mesma pena prevista para a formação de grupo terrorista àqueles que o financiam. O crime de financiamento de terrorismo é aumentado em um terço se a conduta for praticada por meio de pessoa jurídica, com o objetivo de dissimular a origem e a destinação dos recursos, ou, se os recursos são provenientes do exterior (§§ 1º e 2º do art. 4º proposto).

Com essas disposições o Brasil implementa a Convenção internacional para a supressão do financiamento do terrorismo, de 1999 e promulgada pelo Brasil em 2005.

Concretamente, como exemplo do reconhecimento do Brasil da existência de um grupo inteiramente terrorista, podemos citar o Decreto nº 7.606, de 17 de novembro de 2011, que executa no território nacional a Resolução nº 1.989, de 17 de junho de 2011, do Conselho de Segurança das Nações Unidas, que trata de sanções contra indivíduos, grupos, empreendimentos e entidades da Al-Qaeda e a ela associados.

Admitimos a hipótese de terrorismo individual, sem exigir a prova de que certo acusado faça parte de grupo. Não é incomum a hipótese de um simpatizante de certas causas ou



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador ALOYSIO NUNES FERREIRA

convicções, laicas ou religiosas, atuar de modo isolado. Há ocorrências de terrorismo individual em ações de diversos matizes, como as contrárias à sociedade tecnológica (Theodore John Kaczynski, conhecido como *unabomber*) ou em simpatia a extremistas religiosos.

Como já mencionado, admitimos o terrorismo de Estado, que, obviamente, não seria contemplado por legislação penal se a atribuição de responsabilidade fosse dirigida somente a grupos ou organizações não estatais. Muitas foram as ações terroristas que envolveram Estados, como o caso Lockerbie, em que houve reconhecida participação da Líbia na destruição de avião da Pan Am.

Quanto a tal situação, vale lembrar o reconhecimento brasileiro desse caráter, quando, mediante o Decreto nº 1.029, de 29 de dezembro de 1993, executa a Resolução nº 883, de 1993, do Conselho de Segurança das Nações Unidas, que imputa sanções ao Governo da Líbia por seu envolvimento em atos terroristas.

Ademais, a Lei nº 10.744, de 9 de outubro de 2003, que dispõe sobre a assunção, pela União, de responsabilidades civis perante terceiros no caso de atentados terroristas, entre outros fatos, conceitua, no § 4º de seu art. 1º, ato terrorista como *qualquer ato de uma ou mais pessoas, sendo ou não agentes de um poder soberano, com fins políticos ou terroristas, seja a perda ou dano dele resultante acidental ou intencional*. Enfim, a atual legislação já contempla o conceito de terrorismo individual, de grupo e de Estado.



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador ALOYSIO NUNES FERREIRA

Por fim, limitar o objetivo material ao aspecto psicológico de atemorizar é muito fluido, mesmo que acrescido de nomeada motivação. Assim, muitas convenções internacionais foram apontando certos atos e métodos a serem reprimidos, sem preocupação com a definição geral de terrorismo. Esse elemento de concretude é essencial ao tipo penal de terrorismo e essa proposição não o omite.

Inicialmente, no *caput* do artigo ora proposto, escolhemos a ofensa à integridade física e a privação de liberdade como atos concretos centrais do terrorismo. Conforme proposto, a pena será de reclusão de 15 a 30 anos, porém, se resulta morte, será de 24 a 30 anos.

Três convenções internacionais ratificadas pelo Brasil versam diretamente sobre a preocupação de proteção de pessoas nesses termos. Duas delas reprimem atentados contra pessoas especialmente protegidas pelo direito internacional, sobretudo o pessoal diplomático, e foram, ambas, promulgadas pelo Brasil em 1999. Tratam-se das convenções para prevenir e punir os atos de terrorismo configurados em delitos contra as pessoas e a extorsão conexa, quando tiverem eles transcendência internacional, de 1971, e a para prevenção e punição de crimes contra pessoas que gozam de proteção internacional, inclusive os agentes diplomáticos, de 1973.

Essas convenções mencionam como possíveis atos contra essas pessoas o sequestro, o homicídio e outros atentados contra a vida e a integridade das pessoas, além de atentado violento contra as dependências oficiais, suas residências particulares ou seus meios de transporte.



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador ALOYSIO NUNES FERREIRA

Aproveitando para implementar essas convenções, no § 2º, do art. 2º, dessa proposição, que na verdade exigem dos Estados Partes a repressão penal a respeito, e colocamos como razão de aumento de um terço da pena o fato de o crime ser praticado contra Chefe de Estado ou Chefe de Governo estrangeiro, e contra agente diplomático ou consular de Estado estrangeiro ou representante de organização internacional da qual o Brasil faça parte.

Como equivalência, igualmente previsão do mesmo aumento de pena se o crime for praticado contra Presidente da República, Presidente do Senado Federal, Presidente da Câmara dos Deputados ou Presidente do Supremo Tribunal Federal. Ainda na seara da liberdade legislativa, desvinculada de clara obrigação convencional, apomos a hipótese do mesmo aumento de pena se o crime for praticado em locais com grande aglomeração de pessoas, por entendermos que essa é uma hipótese recorrente no ânimo terrorista e tem grande potencialidade de produzir graves ofensas.

Outra Convenção pertinente, de 1979 e promulgada pelo Brasil em 2000, versa sobre tomada de reféns. O art. 1º, § 1º, dessa Convenção, dispõe que *toda pessoa que prender, detiver ou ameaçar matar, ferir ou continuar a deter outra pessoa (...), com a finalidade de obrigar terceiros, a saber, um Estado, uma organização intergovernamental internacional, uma pessoa física ou jurídica, ou um grupo de pessoas, a uma ação ou omissão como condição explícita ou implícita para a libertação do refém, incorrerá no crime de tomada de refém*. Esse é um método que, quando não enquadrado como crime de guerra, será considerado como ato terrorista.



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador ALOYSIO NUNES FERREIRA

Ainda com o intuito de implementar convenções ratificadas pelo Brasil, previmos outras hipóteses de aumento de pena no § 2º, do art. 2º dessa proposição, se o crime é cometido:

A) contra meio de transporte coletivo ou sob proteção internacional. Além de implementar a mencionada Convenção de 1973 sobre pessoas que gozam de proteção internacional, esse dispositivo pretende atender à Convenção relativa às infrações e outros atos cometidos a bordo de aeronave, de 1963; à Convenção para a repressão ao apoderamento ilícito de aeronaves, de 1970; à Convenção para a repressão de atos ilícitos contra a segurança da aviação civil, de 1971; e ao Protocolo para a repressão de atos ilícitos de violência em aeroportos que prestem serviço à aviação internacional, de 1988. O Brasil promulgou os decretos desses tratados, respectivamente, em 1970, 1972, 1973 e 1998.

B) com emprego de explosivo, fogo, arma química, biológica ou radioativa. Essa hipótese de aumento de pena pretende implementar a Convenção sobre a proteção física de materiais nucleares, de 1980; Convenção para a marcação de explosivos plásticos para fins de detecção; Convenção interamericana contra a fabricação e o tráfico ilícito de armas de fogo, munições, explosivos e outros materiais correlatos, de 1997; e a Convenção sobre a supressão de atentados terroristas com bombas, de 1997. O Brasil promulgou os decretos desses tratados, respectivamente, em 1991, 2001, 1999 e 2002.

Igualmente, admitimos o crime de terrorismo contra coisa, com as mesmas condicionantes do caput do art. 2º dessa



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador ALOYSIO NUNES FERREIRA

proposição, mas com pena de oito a vinte anos. Entretanto, para essa circunstância, também há previsão de aumento em um terço da pena se cometido com emprego de explosivo, fogo, arma química, biológica ou radioativa; em meio de transporte coletivo ou sob proteção internacional; por agente público, civil ou militar, ou praticada em nome do Estado.

Ademais, contemplamos o mandamento constitucional de considerar o crime de terrorismo como inafiançável e insuscetível de graça ou anistia.

Igualmente, não esquecemos de reconhecê-lo como insuscetível de indulto, tal qual prevê a Lei de crimes hediondos, em seu art. 2º, incisos I e II. Contudo, essa regra não seria aplicável para o crime de incitação ao terrorismo, previsto no art. 3º da proposição, e que pretende combater hipótese de divulgação de material gráfico, sonoro ou de vídeo, inclusive por meio da internet, que incite a comissão desse crime. A pena prevista seria de três a oito anos de reclusão, com hipótese de aumento de um terço no caso de uso da internet.

Quanto à competência para julgar esses crimes, atribuímos à Justiça Federal, em reconhecimento ao fato de estarem envolvidos interesses da União (art. 149, IV, da CF), que assumiu inúmeros acordos internacionais a fim de combater o fenômeno do terrorismo. Nesse prisma, cumpre ainda citar a Convenção interamericana contra o terrorismo, de 2002, ratificada pelo Brasil (decreto de promulgação de 2005), que reconhece como terrorismo os delitos praticados pelas convenções citadas acima e ratificadas pelo



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador ALOYSIO NUNES FERREIRA

Brasil, e determina a seus Estados Partes a eficaz prevenção, combate, punição e eliminação desse triste fenômeno.

Finalmente, com a tipificação proposta para o “grupo terrorista” (art. 4º), faz-se necessário modificar o art. 8º da Lei nº 8.072, de 1990, para evitar divergências entre os comandos normativos.

Enfim, o projeto preenche lacuna grave de nosso ordenamento jurídico, permite o cumprimento de nossas obrigações internacionais e constrói instrumento jurídico para repressão penal de conduta odiosa.

Sala das Sessões, 21 de dezembro de 2011

Senador **ALOYSIO NUNES FERREIRA**