

CONSIDERAÇÕES SOBRE O PROJETO DE LEI RELATIVO A CRIMES DE TERRORISMO

Fábio de Macedo Soares Pires Condeixa*

Resumo

Este trabalho pretende analisar projeto de lei relativo a crimes de terrorismo em tramitação no Senado Federal, apontando críticas e propondo sugestões.

1 Introdução

Tramita no Senado Federal o Projeto de Lei do Senado (PLS) nº 762 (BRASIL, 2011), de autoria do senador Aloysio Nunes Ferreira (PSDB/SP), visando a tipificar os crimes relacionados ao terrorismo. O projeto busca atender a um antigo clamor da sociedade e da comunidade internacional de criação de um aparato legal apropriado para o tratamento penal do terrorismo no Brasil.

O projeto é pequeno e simples. Sua essência consiste na tipificação de delitos relacionados ao terrorismo. Entendemos que a definição legal desse tipo de delito, tal como proposta, apresenta problemas de ordem lógico-jurídica, como se pretende demonstrar a seguir.

2 Problemática da tipificação do terrorismo

A própria idéia de tipificar crimes de terrorismo já se assenta num equívoco. Como tivemos a oportunidade de expor em outro trabalho (CONDEIXA, 2012), o terrorismo não pode ser particularizado em uma conduta ou num conjunto limitado de condutas, de modo a caber num único tipo penal.

No referido trabalho, sustentamos que o terrorismo, segundo a legislação em vigor, deveria ser tratado como circunstância judicial ou elementar heterotópica de condutas criminosas, aferida casuisticamente pelo juiz, que tomaria como parâmetro o conceito de terrorismo fixado no art. 4º, § 1º, da Lei Federal nº 10.744 (BRASIL, 2003). Ato contínuo, o juiz dispensaria ao criminoso o tratamento previsto

* Bacharel em Direito e Mestre em Ciência Política pela Universidade Federal do Rio de Janeiro.

na Lei de Crimes Hediondos (Lei Federal nº 8.072 (BRASIL, 1990)), com base na parte final do art. 2º desse diploma legal e no próprio art. 5º, XLIII, da Constituição Federal (CF)¹.

A idéia mesma de tipificação consiste em particularizar condutas, de forma clara e precisa, de modo a não dar azo ao arbítrio da autoridade julgadora para a imputação penal. Trata-se de uma decorrência do princípio da reserva legal, consagrado no art. 1º do Código Penal (CP) e no art. 5º, XXXIX, da CF. Tal princípio encarna o antigo brocardo jurídico *nullum crimen, nulla poena sine lege* (GRECO, 2013).

Vemos que o art. 2º do projeto busca tipificar o terrorismo da seguinte maneira:

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.

A expressão “provocar ou infundir terror ou pânico generalizado” pode ser demasiado aberta para figurar num tipo penal. O termo ‘*generalizado*’ abrangeria o quê? Todo o país? Todas as pessoas presentes? Todo o mundo? E em que consistiria ‘*provocar*’ ou ‘*infundir terror ou pânico*’?

Um tipo penal de terrorismo será sempre demasiado aberto por uma razão muito simples: considera-se terrorismo diver-

sos atos criminosos praticados com a intenção de provocar ou infundir terror ou pânico. Desse modo, o terrorismo deve ser entendido como uma qualidade, um adjetivo de certas condutas criminosas. Essa idéia foi esposada pelo Ministro Nelson Jobim, na Extradicação nº 855/Chile, ver:

O conceito de terrorismo não é um conceito que diz respeito a um ato da realidade, não é um substantivo que trate de atos concretos; são juízos de valores em condutas políticas que têm de ser examinadas caso a caso. (BRASIL, 2004).

Por essa razão, pugnamos pelo tratamento do terrorismo como circunstância judicial ou elementar heterotópica do tipo penal, verificada caso a caso, à semelhança do que ocorre, por exemplo, nos homicídios qualificados por motivo fútil ou torpe. Trata-se de uma margem de discricionariedade judicial da qual não se pode abdicar, sob o risco de vermos condutas indevidamente caracterizadas ou não caracterizadas como terroristas.

[...] pugnamos pelo tratamento do terrorismo como circunstância judicial ou elementar heterotópica do tipo penal [...]

Nossa orientação tem a vantagem de fazer com que a margem de discricionariedade recaia apenas sobre a ‘*qualificação*’ do crime e não sobre a imputação como um todo, como o faz o PLS nº 762, com seu tipo aberto de “provocar ou infundir terror ou pânico”. Assim, a discricionariedade de decidir o que é terrorista somente terá repercussão no ‘*agravamento*’ ou

¹ “XLIII - a lei considerará crimes inafiançáveis e insuscetíveis de graça ou anistia a prática da tortura, o tráfico ilícito de entorpecentes e drogas afins, o terrorismo e os definidos como crimes hediondos, por eles respondendo os mandantes, os executores e os que, podendo evitá-los, se omitirem;” (BRASIL, 1988).

'*não*' da pena e do regime de seu cumprimento.

Condutas típicas são '*cometidas*'; o terrorismo não é cometido. O que se comete são atos como lesão corporal, homicídio, explosão, uso de gás tóxico ou asfixiante, todas essas condutas descritas no CP. E, na verdade, a preocupação maior deve recair '*sobre essas condutas*' e não sobre as intenções. Pela redação do dispositivo, o ato de provocar ou infundir terror ou pânico sobressai-se em relação à própria ofensa à integridade física ou à privação da liberdade da pessoa. A objetividade jurídica a ser protegida parece ser a paz pública, e não as pessoas, em si. Assim, se fôssemos incluir esse dispositivo no CP, ele entraria no Título IX da Parte Especial.

Diante disso, é de se questionar: o tipo penal do art. 2º do PLS nº 762 absorveria os tipos relativos à ofensa à integridade física e à liberdade da pessoa? Em outras palavras, num ato terrorista com emprego de explosivos que tirasse a vida de várias pessoas, o agente responderia pelo tipo previsto no art. 2º do PLS nº 762 em concurso com o crime de homicídio? Ou restaria este absorvido por aquele, uma vez que o parágrafo primeiro do art. 2º prevê a pena de reclusão de 24 a 30 anos para o caso de morte? Parece-nos perfeitamente defensável a aplicação do princípio da consunção nessa hipótese, uma vez que os homicídios seriam crimes-meio para a prática de '*provocar*' ou '*infundir terror ou pânico*'.

Essa solução, muito provável de ocorrer, pode beneficiar a prática do terrorismo, em vez de combatê-la, como pretende o PLS nº 762. A imputação nos crimes de

homicídio qualificado em concurso pode resultar em pena maior do que a mera aplicação daquela estabelecida no art. 2º do projeto.

3 Modelo alternativo de definição legal

Desse modo, o melhor seria que o PLS nº 762 fosse alterado para que se abstinhasse de tentar tipificar o terrorismo, tratando-o como '*circunstância judicial*' ou '*elementar heterotópica*' de tipos penais e agravando a pena do eventual delito, além de aplicar o regime da Lei nº 8.072. Esse modelo é o adotado por Portugal, que, em sua Lei nº 52/2003, dispôs o seguinte:

Artigo 2º

Organizações terroristas

1 - Considera-se grupo, organização ou associação terrorista todo o agrupamento de duas ou mais pessoas que, actuando concertadamente, visem prejudicar a integridade e a independência nacionais, impedir, alterar ou subverter o funcionamento das instituições do Estado previstas na Constituição, forçar a autoridade pública a praticar um acto, a abster-se de o praticar ou a tolerar que se pratique, ou ainda intimidar certas pessoas, grupos de pessoas ou a população em geral, mediante:

- a) Crime contra a vida, a integridade física ou a liberdade das pessoas;
- b) Crime contra a segurança dos transportes e das comunicações, incluindo as informáticas, telegráficas, telefónicas, de rádio ou de televisão;
- c) Crime de produção dolosa de perigo comum, através de incêndio, explosão, libertação de substâncias radioactivas ou de gases tóxicos ou asfixiantes, de inundação ou avalanche, desmoronamento de construção, contaminação de alimentos e águas destinadas a consumo humano ou difusão de doença, praga, planta ou animal nocivos;

d) Actos que destruam ou que impossibilitem o funcionamento ou desviem dos seus fins normais, definitiva ou temporariamente, total ou parcialmente, meios ou vias de comunicação, instalações de serviços públicos ou destinadas ao abastecimento e satisfação de necessidades vitais da população;

e) Investigação e desenvolvimento de armas biológicas ou químicas;

f) Crimes que impliquem o emprego de energia nuclear, armas de fogo, biológicas ou químicas, substâncias ou engenhos explosivos, meios incendiários de qualquer natureza, encomendas ou cartas armadilhadas; sempre que, pela sua natureza ou pelo contexto em que são cometidos, estes crimes sejam susceptíveis de afectar gravemente o Estado ou a população que se visa intimidar.

2 - Quem promover ou fundar grupo, organização ou associação terrorista, a eles aderir ou os apoiar, nomeadamente através do fornecimento de informações ou meios materiais, é punido com pena de prisão de 8 a 15 anos.

3 - Quem chefiar ou dirigir grupo, organização ou associação terrorista é punido com pena de prisão de 15 a 20 anos.

4 - Quem praticar actos preparatórios da constituição de grupo, organização ou associação terrorista é punido com pena de prisão de 1 a 8 anos.

5 - A pena pode ser especialmente atenuada ou não ter lugar a punição se o agente abandonar voluntariamente a sua actividade, afastar ou fizer diminuir consideravelmente o perigo por ela provocado ou auxiliar concretamente na recolha das provas decisivas para a identificação ou a captura de outros responsáveis.

Artigo 4º

Terrorismo

1 - Quem praticar os factos previstos no nº 1 do artigo 2º, com a intenção nele referida, é punido com pena de prisão de 2 a 10 anos, ou com a pena correspondente ao crime praticado, agravada de um terço nos seus limites mínimo e máximo, se for igual ou superior àquela, não podendo a pena aplicada exceder o limite referido no nº 2 do artigo 41º do Código Penal.

2 - Quem praticar crime de furto qualificado, roubo, extorsão, burla informática e nas comunicações, falsidade informática, ou falsificação de documento administrativo com vista ao cometimento dos factos previstos no nº 1 do artigo 2º é punido com a pena correspondente ao crime praticado, agravada de um terço nos seus limites mínimo e máximo. (PORTUGAL, 2003).

Talvez a técnica legislativa adotada pela legislação portuguesa não seja a mais adequada, porquanto demasiado extensa e redundante, mas a idéia de agravar a pena de delitos existentes afigura-se-nos a alternativa mais apropriada.

4 Considerações sobre outros pontos do projeto

Quanto ao art. 5º, parágrafo único², entendemo-nos *despiciendo*, porquanto já consta na Lei nº 8.072 a aplicação do regime de crimes hediondos ao terrorismo. O mesmo ocorre em dispositivo não mencionado pelo projeto constante no art. 83 do Código Penal, com a redação dada pela Lei nº 8.072. Igualmente *despiciendo* seria o art. 6º do projeto³, pelas mesmas razões.

² "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."

³ "Art. 6º Os crimes previstos nos arts. 2º e 4º desta Lei são inafiançáveis e insuscetíveis de graça, anistia, indulto ou fiança."

O art. 7º do PLS nº 762⁴, além de repetir a disposição de seu art. 1º, também padece claramente de vício de inconstitucionalidade, porquanto trata de matéria reservada à Constituição. Ao dispor que os crimes de terrorismo enquadrar-se-iam na hipótese do art. 109, IV, da CF, o projeto está tentando de certa forma usurpar a tarefa do Poder Judiciário de subsumir os casos concretos às hipóteses legais, esgarçando, assim, o sentido do referido dispositivo constitucional. Em outras palavras, a competência da Justiça Federal é matéria de reserva constitucional; aferir que casos se enquadram nela é tarefa do Poder Judiciário.

Embora na justificação do projeto se lamente a suposta ausência de regulamentação do inciso XLIV, do art. 5º, da CF⁵, o que o PLS 762 faz é justamente subtrair-lhe a eficácia. O projeto propõe a revogação da Lei de Segurança Nacional (LSN) – Lei Federal nº 7.170 (BRASIL, 1983) –, e somente prevê o “delito de terrorismo” para os casos em que haja ofensa à pessoa. Dessa forma, a revogação da LSN faz com que fique desamparada uma gama de hipóteses de delitos contra a ordem constitucional e democrática que poderiam ser objeto da incidência do referido dispositivo constitucional.

A LSN não dispõe apenas sobre terrorismo; ela é a regulamentação mesma do art. 5º, XLIV, da CF! Ao trocarmos uma lei por outra, estaríamos cobrindo a cabeça e descobrindo os pés. A LSN prevê hipóteses de espionagem contra a ordem democrática, o que não tem nada a ver com terrorismo. Uma lei de terrorismo teria amparo no inciso XLIII, do art. 5º,

da CF, e não no XLIV. Não há, pois, que confundir situações distintas.

Embora a LSN tenha sido promulgada em período de exceção, de modo geral, suas disposições não são reputadas como absurdas pela comunidade jurídica, e, no que for, estará sujeita ao controle de constitucionalidade a ser exercido pelo Poder Judiciário⁶. Entendemos até conveniente a alteração e modernização da LSN, mas não a sua revogação e substituição por lei versando sobre outro assunto.

É bom salientarmos que a imprescritibilidade só é prevista, além do racismo, para ações criminosas de grupos armados contra a ordem constitucional ou democrática. O constituinte não quis impor tal gravame ao terrorismo, ao qual impôs apenas a vedação de fiança, anistia e graça (ao que a lei acresce o indulto). Isso só reforça a distinção entre os crimes de terrorismo e os crimes contra a segurança nacional.

5 Considerações finais

Diante do exposto, propomos que o PLS nº 762 seja alterado, no sentido de:

- 1) Abster-se de revogar a Lei Federal nº 7.170, de 14 de dezembro de 1983;
- 2) Tratar o terrorismo como circunstância judicial ou elementar heterotópica de um conjunto de tipos penais (crimes contra a incolumidade pública, contra a pessoa, contra o patrimônio, etc.), somente agravando a pena; e
- 3) Suprimir as disposições atinentes à competência da Justiça Federal, insculpidas nos arts. 1º e 7º do projeto.

⁴ “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.”

⁵ “XLIV - constitui crime inafiançável e imprescritível a ação de grupos armados, civis ou militares, contra a ordem constitucional e o Estado Democrático.”

⁶ O Supremo Tribunal Federal já teve oportunidade de declarar inconstitucional seu art. 30, o qual determinava que a competência para julgamento dos crimes previstos nela recaísse sobre a Justiça Militar. A Corte entendeu que o art. 109, IV, da CF, derrogara o dispositivo (Recurso Criminal 1468).

Referências

BRASIL. *Código penal* (1984). Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Decreto-Lei/Del-2848compilado.htm>.

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/constituicao.htm>.

BRASIL. Lei nº 7.170, de 14 de dezembro de 1983. Define os crimes contra a segurança nacional, a ordem política e social, estabelece seu processo e julgamento e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l7170.htm>. Acesso em: 15 abr. 2013

BRASIL. Lei nº 8.072, de 25 de julho de 1990. Dispõe sobre os crimes hediondos, nos termos do artigo 5º, inciso XLIII, da Constituição Federal, e determina outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8072.htm>. Acesso em: 15 abr. 2013

BRASIL. Lei nº 10.744, de 9 de outubro de 2003. Dispõe sobre a assunção, pela União, de responsabilidades civis perante terceiros no caso de atentados terroristas, atos de guerra ou eventos correlatos de aeronaves de matrícula brasileira operadas por empresas brasileiras de transporte aéreo público, excluídas as empresas de taxi aéreo. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2003/l10.744.htm>. Acesso em: 15 abr. 2013

BRASIL. Senado Federal. Projeto de lei do Senado nº 762/2011. Apresenta tipos penais para a figura do terrorismo, da incitação ao terrorismo, para a formação de grupo terrorista e também para o financiamento ao terrorismo. Reforma do Código Penal. Disponível em: <http://www.senado.gov.br/atividade/materia/detalhes.asp?p_cod_mate=103889-PLS236/2012>. Acesso em: 12 abr. 2013.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Seg. Recurso Criminal nº 1468 RJ. Crime Político. Competência. Introdução, no Território Nacional, de Munição Privativa das Forças Armadas, Praticado Por Militar da Reserva (artigo 12 da Lsn). Inexistência de Motivação Política: Crime Comum. Preliminares de Competência...Disponível em:<<http://www.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/14755404/seg-recurso-criminal-rc-1468-rj-stf>>. Acesso em: 12 abr. 2013.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Extradição nº 855/Chile. Relator Ministro Celso de Mello, julgamento em 26/08/2004. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/noticias/imprensa/VotoExt855.pdf>>. Acesso em: 12 abr. 2013.

CONDEIXA, Fábio de Macedo Soares Pires. O terrorismo como circunstância judicial. *Revista de Criminologia e Ciências Penitenciárias do Conselho Penitenciário do Estado de São Paulo* (Copen/SP), São Paulo, ano 2, n. 3, set. 2012. Disponível em: <<http://www.procrim.org/revista/index.php/COPEN/article/view/108/208>>. Acesso em: 15 abr. 2013

GRECO, Rogério. *Curso de Direito Penal*. 15. ed. Niterói: Impetus, 2013. v. 1: Parte Geral.

PORTUGAL. Lei nº 52, de 22 de agosto de 2003. Lei de combate ao terrorismo (em cumprimento da Decisão Quadro nº 2002/475/JAI, DO Conselho, de 13 de junho) – Décima segunda alteração ao Código de Processo Penal e décima quarta alteração ao Código Penal. Diário da República I – série A, Lisboa, PT, 22 ago. 2003. Disponível em: <<http://www.dre.pt/pdf1sdip/2003/08/l93A00/53985400.pdf>>. Acesso em: 15 abr. 2013