



## NOTA TÉCNICA SOBRE O PL Nº 1.595/2019

*Compatibilidade da proposta com a Constituição Federal, os compromissos internacionais assumidos pelo Estado brasileiro e com a jurisprudência dos Tribunais Superiores*

*Sumário: 1. Introdução (p. 1); 2. Resumo Executivo (p. 3); 3. Argumento pela Rejeição do PL 1595/2000; 3.1 Sobrecarga do orçamento com base nas previsões do PL e inconstitucionalidade diante da EC 95/2016 (p.9); 3.2. Indefinição e violação dos princípios da legalidade e taxatividade (p.11); 3.3. Vigilância, proteção de dados e direito à privacidade (p. 13); 3.4. Usurpação de poder do Governo Federal e violação de competências constitucionalmente determinadas para segurança pública (p.15); 3.5. Sigilo, vedação ao controle externo efetivo e redução da competência do Ministério Público (p. 18conc); 4. Conclusão (p. 20)*

### 1. Introdução

Esta nota técnica aborda os problemas de técnica legislativa do Projeto de Lei nº 1.595/2019, conforme a redação aprovada por comissão especial em setembro de 2021, e sua incompatibilidade em relação à Constituição da República e aos compromissos internacionais assumidos pelo Brasil. Alguns dos pontos destacados dizem respeito à abertura e abstração excessivas em relação à definição de terrorismo pela legislação vigente, a legalidade dos procedimentos previstos no PL, a invasão e subtração da competência de forças de segurança pública estaduais e governadores, além do esvaziamento da função do Ministério Público no controle externo da atividade policial.

Não há questionamento que, efetivamente havendo um atentado terrorista no país, situação da qual não há registro, tal crime seria de competência exclusiva da União como previsto no artigo 21, III, da Constituição, combinado com artigo 11 da Lei 13.260/2016 (Lei Antiterrorismo). No entanto, não há fatos que sustentem esta realidade. Após uma pesquisa realizada em sites de notícias, no relatório do Banco Nacional de Mandados de Prisão (BNMP) e nos Dados Nacionais de Segurança Pública só foi possível localizar dois eventos de operações vinculadas à Lei de Terrorismo. Até o presente momento, nenhum deles pode ser rigorosamente caracterizado como efetivo planejamento de ato terrorista em curso.

De modo detido, nos dados listados no relatório do BNMP, dentre as tipificações mais encontradas no sistema prisional até agosto de 2018, que dão conta de 97,21% de todos os crimes imputados à pessoas privadas de liberdade, a Lei de Antiterrorismo não é sequer citada. O relatório menciona outros 2,25% relativos a crimes contra a Administração Pública e crimes da Lei de Organizações Criminosas. Os Dados Nacionais de Segurança Pública, por sua vez, ao tratarem das ocorrências registradas em sede policial - e não de mandados de prisão ou pessoas privadas de liberdade - ,



separam a quantidade de ocorrências por tipo em cada estado, versando sobre os dados até 2021, e não apontam nenhuma ocorrência com base na referida Lei.

Em busca por notícias foram encontradas somente duas operações da Polícia Federal quanto ao financiamento ou planejamento de atos terroristas. A primeira, citada na própria justificativa do PL em análise, trata-se da operação Hashtag de 2016, na qual o próprio Procurador que propôs a denúncia afirmou que “o que existe era uma troca de mensagens”, ressaltando que “um ato concreto não existe”, sendo ainda afirmado pelo Ministro de Justiça à época tratar-se de uma célula amadora sem nenhum preparo. A segunda, denominada Operação Eufrates, gerou somente a prisão de um indivíduo que supostamente estaria propagando por meios eletrônicos ideias extremistas. Apesar de notícias de realização de busca e apreensão, não há informação sobre nenhum item ou artefato que demonstrasse que existiria um atentado de fato em curso.

Essa falta de indícios concretos sobre a ocorrência de terrorismo em território nacional, comprova que efetivamente o que se busca por meio deste Projeto de Lei é alargar o tipo penal do terrorismo, para que possam ser realizados procedimentos investigativos ao arpejo da legalidade e constitucionalidade em crimes que já estão previstos no sistema jurídico nacional e que contam com procedimentos próprios no Código Penal e Processual Penal. Tais procedimentos levariam, sem dúvida, ao subsequente esvaziamento da competência estadual para tratamento das questões de segurança pública de modo inconstitucional. Agências de segurança e investigação poderiam ser submetidas a um poder centralizado na União, esvaziando a autonomia dos estados e reproduzindo concentração desproporcional e inconstitucional de poder de investigação Presidência.

O crime de terrorismo, como comprovado pelos dados, sequer ocorre no Brasil, ao propor sua extensão para tipos penais diversos, cuja competência para investigação e processamento não cabe a órgãos federais, o Projeto de Lei parece alargar a competência do futuro sistema nacional de prevenção ao terrorismo para todo e qualquer ato violento ocorrido no país e para um grande número de atos sem violência, conforme detalhado adiante. De forma inevitável, conflitos de atribuição e competência serão reproduzidos, a usurpação das competências de investigação e o comprometimento da própria autonomia dos entes federativos tumultuarão o investimento orçamentário em agências policiais estaduais e o combate a crimes que efetivamente ocorrem no país.

Outro problema identificado na análise do texto do PL 1595/2019 é com relação à redação adotada no artigo 1º, §2º, do projeto, que é incompatível com os parâmetros nacionais e internacionais para a criação de leis penais. Expandindo indevidamente o alcance das técnicas contraterroristas para além dos limites estritos do crime de terrorismo, conforme delimitado na jurisprudência dos Tribunais Superiores. Por força do Projeto de Lei, as técnicas antiterroristas poderão ser dirigidas a qualquer crime com violência (potencialmente qualquer dano qualificado) e mesmo a um sem número de condutas que nem mesmo configuram crime. O dispositivo citado não limita o emprego das técnicas contraterroristas (como infiltração de agentes e acesso direto a dados cadastrais sem necessidade de autorização judicial) à investigação de infrações penais. Também é possível identificar como determinados pontos do PL 1595 violam os compromissos internacionais assumidos pelo Brasil, abrindo espaço para sua possível responsabilização internacional, caso as técnicas presentes no projeto sejam empregadas conforme propostas.

Além disso, o projeto também viola a distribuição de competências constitucionais estabelecidas para os órgãos da segurança pública, órgãos de inteligência e órgãos de defesa nacional. Por exemplo, em relação às instituições militares, podemos citar a



Polícia Militar como aquela responsável pelo policiamento ostensivo, enquanto o Exército é responsável apenas por ações de defesa de território nacional em ameaças estrangeiras e/ou atuação na área de segurança, somente caso seja completamente inviável que as forças estaduais possam fazê-lo. Ambas também não se submetem ao comando do mesmo ente federativo: o Exército tem como seu Comandante Supremo o Presidente, enquanto a Polícia Militar tem como último comando o Governador do estado. O mesmo ocorre com as polícias judiciárias, a Agência Brasileira de Inteligência (ABIN), que não têm competência para investigação criminal, e também listadas no PL a Polícia Federal que investiga crimes relacionados aos bens da união ou crimes de importância internacional e interestadual, e a Polícia Civil que atua na investigação de crimes comuns. Aqui também a primeira está ligada ao Governador do estado, a segunda à União e o terceiro ao GSE e à Presidência.

O respeito a essas diferentes competências e comandos e coordenações por distintos entes federativos, permite a existência de uma distinção clara entre forças civis e militares. Além do desrespeito à competência de cada ente federativo, essencial ao respeito à organização constitucionalmente estabelecida pela República Federativa e a coerência entre as diversas atuações sem sobreposição, o rearranjo institucional previsto no Projeto dele não apenas viola a ordem constitucional, como também modifica a estrutura organizacional da defesa e da segurança pública, criando uma submissão dos órgãos de segurança pública estaduais e do próprio executivo estadual ao executivo federal, potencializando um cenário de descontrole e profunda instabilidade para os próprios órgãos em particular e para a sociedade como um todo.

Em relação ao processo de discussão ampla, realizado principalmente por meio de seis audiências públicas realizadas entre agosto e setembro de 2021, as contribuições apresentadas, notadamente quanto à aspectos de constitucionalidade, adequação ao direito internacional e preocupações orçamentárias não parecem ter sido consideradas no relatório final. Por exemplo, quanto ao primeiro ponto consta apenas que “[n]ão identificamos, ademais, violação a nenhum princípio ou norma de ordem material contido na Constituição de 1988”. Um engajamento mais direto com as questões levantadas durante os debates públicos teria sido salutar.

## 2. Resumo Executivo

### 1. Alterações ao projeto original

Em sua última revisão, o projeto passou por diversas mudanças. Algumas foram de caráter meramente redacional e sem alteração no conteúdo. Por exemplo, o artigo 1º passou a contar com a expressão “respeitas as atribuições previstas nos arts. 142 e 144 da Constituição Federal” e seu §1º trocou a expressão “combatente-assecuratória” por “preventiva-assecuratória”, ao tratar das vertentes da ação contraterrorista. Neste sentido, e incluindo alterações de redação para melhor precisar o texto, podemos ainda citar a redefinição de infraestruturas críticas e a inclusão da polícia legislativa das Casas Legislativas federais no rol de agentes públicos contraterroristas, ambas no artigo 4º. Mais substancial, mas sem necessidade de detalhamento, foi a retirada do artigo 24 que trazia um tipo penal novo criminalizando a recusa do integrante de unidade estratégica contraterrorista em obedecer a ordem de comandante.

Em outros pontos, as alterações produziram mudanças substanciais que são discutidas no texto a seguir, são elas:

- Redução do texto do §2º do artigo 1º, retirando o trecho que incluía, no escopo da lei, ato que “aparente ter a intenção de intimidar ou coagir a população civil



- ou de afetar a definição de políticas públicas por meio de intimidação [...]”<sup>1</sup>;
- Inclusão dos atos preparatórios do crime de terrorismo no escopo da lei;
  - Alteração no artigo 15, que traz os fundamentos do Sistema Nacional Contraterrorista;
  - Indicação expressa do Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República como supervisor da Autoridade Nacional Contraterrorista no artigo 16, enquanto antes o supervisor seria indicado pelo Executivo Federal;
  - §4º do artigo 16 determina expressamente que a Autoridade Nacional Contraterrorista é indicada pelo Presidente da República;
  - Política Nacional Contraterrorista passa a ser fixada pelo Conselho de Defesa Nacional, também no artigo 16;
  - Alteração do artigo 20, que trata do emprego das Forças Armadas nas ações contraterroristas, determinando que o comando da ação será pela Autoridade Militar Contraterrorista, ainda que haja participação de órgãos civis;
  - Inclusão dos incisos III e IV no artigo 22, que trata das exceções à necessidade de autorização judicial;
  - Alteração da Lei de Acesso à Informação (Lei nº 12.527), franqueando às autoridades contraterroristas o acesso irrestrito a informações classificadas como sigilosas.

### 2. Inocorrência do crime de terrorismo desde aprovação da Lei Antiterrorismo há cinco anos

Não há propriamente registro de atentados terroristas no país. Não se encontram nas bases de dados oficiais registro da ocorrência desse tipo de crime. Tanto o relatório do Banco Nacional de Mandados de Prisão (BNMP), quanto os Dados Nacionais de Segurança Pública, não indicam a ocorrência de crime de terrorismo no país. A pesquisa por notícias sobre esse tipo de crime aponta para a existência de duas operações da Polícia Federal dirigidas à investigar financiamento ou planejamento de atos terroristas. Ambas apontando para situações isoladas em que dificilmente é possível caracterizar a existência de um atentado terrorista de fato em curso.

### 3. Sobrecarga orçamentária com impactos profundos no próprio campo da segurança e defesa, agudizando o atual déficit e catalisando um colapso orçamentário

A criação de um novo sistema de combate a um crime que não apresenta riscos reais à segurança da população brasileira, terminará, certamente, por gerar maior sobrecarga no orçamento dos poderes executivo federal e estaduais relativo à segurança pública e à defesa. Considerando o contexto de crise econômica e déficit público, neste cenário, ou a União descumprirá os seus deveres de assegurar à população outras políticas públicas presentes no orçamento, ou reduzirá o orçamento que já é utilizado para o fomento e políticas de segurança pública destinadas ao combate de crimes que efetivamente ocorrem no país. A sobrecarga está posta a partir do momento em que o PL prevê uma série de investimentos novos como: fomento à base industrial de defesa para o desenvolvimento de tecnologia especificamente voltadas para emprego nas ações contraterroristas (artigo 5º, VII); aquisição ou aluguel de imóveis residenciais em condomínios, edifícios privados para fins de destinação a seus integrantes. De modo especial, àqueles dirigidos às ações contraterroristas preventivas extraordinárias e às repressivas de caráter sigiloso (artigo 18, IV, d); estruturação e modernização das operações policiais contraterroristas, incluindo aquisição de armamentos, munições e

---

<sup>1</sup> Destaca-se ter sido esta a única alteração no sentido de restringir o escopo de aplicação da lei. Apesar da alteração, o trecho retirado consta no voto do relator presente no relatório final como se ainda integrasse o texto.



equipamentos, no país e no exterior (artigo 18, V); e aquisição de equipamentos específicos utilizados nas ações contraterroristas (artigo 18, IX).

4. Definições excessivamente vagas contrariam princípios básicos de direito penal, como os princípios da taxatividade e legalidade

Um dos principais problemas do PL nº 1.595 é a vagueza excessiva na definição de determinados tipos e conceitos. Apesar de supostamente direcionado ao crime de terrorismo, o artigo 1º, §2º, do projeto abre a possibilidade de utilização de suas técnicas e medidas em relação a potencialmente qualquer delito em que haja emprego de violência. Na prática, o projeto contraria a jurisprudência dos Tribunais Superiores, cuja interpretação do crime de terrorismo exige expressamente que o ato seja cometido com motivação de xenofobia, discriminação ou preconceito de raça, cor, etnia e religião, afastando esta imputação sempre que ausente alguma dessas motivações. O Projeto de Lei contraria igualmente o entendimento adotado pela Relatoria Especial das Nações Unidas para qual os meios utilizados num ato terrorista devem ser potencialmente letais; a intenção do ato deve ser causar temor à população ou obrigar o governo ou organização internacional a fazer ou deixar de fazer algo; e o objetivo deve promover um objetivo ideológico.

A definição vaga do §2º do artigo 1º do PL não cumpre esses requisitos, autorizando a aplicação das técnicas e instrumentos contraterroristas a: a) qualquer ato de violência contra a pessoa, uma vez que faz referência vaga a ato que “seja ofensivo para a vida humana”; e b) quase qualquer crime de dano ou correlato, ao eleger como alvo ato considerado “efetivamente destrutivo em relação a alguma infraestrutura crítica, serviço público essencial ou recurso-chave”. Além disso, o §2º afirma que a lei é aplicável em relação a atos que possuam essas características. Em outras palavras, a julgar pela redação, a lei não se limitaria a crimes, mas abarcaria qualquer ato com alguma das características apresentadas no §2º. Por fim, o PL estende medidas contraterroristas a crimes comuns, sem necessidade de conexão ou vínculo com a noção de terrorismo e, nesse sentido, contraria entendimento da Corte Interamericana de Direitos Humanos que, em sentença, já se pronunciou pela necessidade de o crime de terrorismo ser nitidamente distinto de tipos penais ordinários.

5. Parágrafo único do art. 5º do PL autoriza que o Executivo crie, via regulamento, obrigações e deveres para os cidadãos comuns, violando o princípio da legalidade previsto no art. 5º, II, da Constituição

Segundo o parágrafo único do art. 5º do projeto, existe uma obrigação geral que toda a população brasileira participe ativamente no apoio às ações contraterroristas. Entretanto, o projeto não define como essa colaboração se daria, deixando para que o Executivo crie regulamento estabelecendo esses limites. A nova versão tão somente fez ampliar as possibilidades da realização do mesmo, acrescentando ainda hipóteses mais abertas como “[...] atitudes suspeitas ou danos por atos configurados como crimes[...]” na forma de regulamento, sendo este não previsto e apenas citado no texto. O Supremo Tribunal Federal, porém, afirma que o art. 5º, II, da Constituição exige que toda criação de deveres se dê por lei. Não pode um ato regulamentar criar obrigações ou restringir direitos, possibilidade que está sendo expressamente e inconstitucionalmente autorizada pelo projeto.

6. Coleta de provas fora dos parâmetros legais e constitucionais

O projeto cria algumas formas novas de produção de provas (como a figura da “identidade vinculada de segurança”) e de utilização de técnicas já existentes (como a infiltração de agentes e a requisição direta de dados telefônicos ou cadastrais). Ocorre



que o emprego dessas técnicas é autorizado de forma excessivamente ampla, contrariando a forma como os Tribunais vêm interpretando os limites que a Constituição estabelece para a investigação penal, sobretudo pela polícia. Com isso, o projeto não apenas autoriza uma coleta de provas em contrariedade à Constituição, mas, também cria o risco de inutilizar as investigações que sejam feitas seguindo seus parâmetros. Já que poderiam mais facilmente ser anuladas pelo Judiciário a partir de sua jurisprudência já consolidada.

7. *Atribuição de poderes excessivos ao Presidente da República, violando a Constituição e absorvendo competências e atividades reservadas aos Governadores*

Os problemas de técnica legislativa do PL levam à subseqüentes tentativas de ampliação inconstitucional da competência de órgãos federais e à invasão de competência estadual, reafirmando uma política de enfraquecimento dos poderes e competências estaduais em favor do âmbito federal, independentemente da citação dos artigos constitucionais sobre competências das polícias e do exército, somente citado no artigo 1º, mas não reproduzido no decurso do novo texto.

As recentes alterações no projeto de lei apenas reescrevem a centralidade do Presidente da República em todo PNC e alargamento abusivo de sua competência a partir do Conselho de Defesa Nacional, cuja ampla maioria é composta por Ministros nomeados pelo Presidente, e cuja convocação e presidência também são do mesmo. Além disso, o PL inconstitucionalmente ainda alarga a competência do próprio Conselho. O mesmo se reproduz na inserção do Gabinete de Segurança Institucional como supervisor da política, que não possui atribuição legal para tal ou independência necessária a supervisão. O artigo 19 e o artigo 9º, por sua vez, criam uma subordinação de civis e militares ao Presidente, remetendo mais uma vez sua previsão a um regulamento a ser editado.

Há ainda abertura para retirada de autonomia das polícias civis federal e estadual, especialmente de delegados, tendo em vista a proposta feita pelo artigo 22 que determina que estes, mesmo que não envolvidos nas unidades estratégicas contraterroristas, devam abrir uma investigação a partir de imposição feita pelo comando da unidade. O PL propõe uma quebra absoluta da organização hierárquica e administrativa em relação às cadeias de comando das diferentes carreiras. Trata-se, por óbvio, de usurpação de competência, o que impõe inconstitucionalidade a toda a forma organizativa prevista no PL para ações contraterroristas. Por outro lado, a possibilidade de invasão de competência e de perda completa de autonomia da Polícia Federal está posta quando se prevê que o Presidente pode determinar a criação de um Grupo Nacional de Operações Especiais cuja coordenação será de sua escolha, sobre quaisquer um dos crimes alcançados pela lei, impedindo que delegados sequer tenham autonomia para abertura e condução de inquéritos de crimes de sua competência constitucional.

8. *Retirada de competência constitucional dada ao Ministério Público para controle externo da atividade policial*

Destaca-se que sequer é mencionada a possibilidade de controle externo por parte do Ministério Público Estadual sobre a atividade policial, em conformidade com artigo 129, VII, da Constituição Federal. O Projeto de Lei, em seu artigo 17 prevê que o controle externo do Grupo Nacional de Operações, deveria ser realizado pelo Congresso Nacional, independentemente deste novo grupamento ser formado majoritariamente por forças policiais. O Congresso Nacional, de acordo com o artigo 71 da Constituição Federal, principalmente seus incisos V e VI, possui uma atribuição completamente distinta da competência de controle externo que o PL pretende propor. Por lei, a



competência do Congresso Nacional é de fiscalização financeira, orçamentária, contábil, operacional e patrimonial, frente ao poder executivo e à administração indireta. Assim, o projeto de lei busca alterar por lei federal competência estabelecida por norma constitucional, suprimindo o controle externo do Ministério Público frente às ações das polícias, alargando, simultaneamente, a competência do próprio Congresso no que se refere a este tipo de controle externo. Tal tornou-se ainda mais grave ao observar o GSI, que é parte da estrutura da própria Presidência, como aquele que irá supervisionar o PNC, relegando ao mesmo local deflagrar e controlar a política. Assim como a do Ministério Público, a forma de controle externo obrigatoriamente realizada pelo Congresso segundo a norma, sequer é citada no PL. Colocando-se, obviamente, de antemão uma inconstitucionalidade formal e material.

9. Falta de transparência e controle de quaisquer operações, investigações e outras ações realizadas pelos grupos ligados à Política Nacional Contraterrorista (PNC)

O PL cria uma estrutura que impede a responsabilização das autoridades por quaisquer abusos. O artigo 16, *caput*, aponta que a supervisão da Política Nacional Contraterrorista (PNC) será realizada pelo Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República. Sendo o executivo federal responsável pela PNC, trata-se assim de autossupervisão e por órgão sob o controle imediato do Presidente da República. O necessário controle e monitoramento da legalidade da atuação do Executivo fica inviabilizado. Soma-se a isso a omissão de nomes de agentes e procedimentos adotados, que estariam sob sigilo, o que impediria qualquer chance de comprovação de materialidade e autoria em caso de abusos. Mesmo que sem transparência, sem controle externo, já operando completamente à margem do direito constitucional e processual penal, ainda que assim fosse possível identificar a autoria e materialidade por abusos, estas estariam automaticamente protegidas pela previsão de excludentes de ilicitude irrestritas. O que, por sua vez, contraria a legalidade, já que estas devem ser analisadas pela autoridade policial e judiciária no caso concreto.

Tal quadro de falta de controle e impossibilidade de responsabilização torna-se ainda mais agravado a partir de previsões reiteradas de sigilo, que não necessariamente correspondem às exceções que legalmente limitam o direito de acesso à informação (situações em que a segurança da sociedade e do Estado têm prioridade). O Supremo Tribunal neste sentido já estabeleceu seu entendimento de a publicidade ser a regra e o sigilo exceção. Em recente decisão sobre a ADPF 635, o Ministro Edson Fachin, em 21 de maio deste ano, explicitamente determinou que os protocolos policiais, por exemplo, são públicos.

Em relação ao artigo 13 é importante realizar algumas ponderações, que também serão retomadas no ponto 9. Este se refere à previsão de excludentes de ilicitude, cujas três hipóteses em que a conduta criminosa pode ser afastada estão previstas no Código Penal em seu artigo 23, sendo elas o estado de necessidade, legítima defesa e estrito cumprimento do dever legal. O PL em exame adapta estas três hipóteses previstas em lei, tentando que estas sejam aplicadas de modo presumido quando tratar-se de agente antiterrorista.

Em primeiro plano, há de se tratar que segundo a doutrina<sup>2</sup> do Direito Penal e Processual Penal, não cabe à autoridade policial – que deverá abrir inquérito em qualquer caso de homicídio- determinar quesitos de culpabilidade e antijuridicidade, especialmente pelo inquérito ser de natureza primordialmente administrativa, com intuito de analisar a existência de materialidade e potencial autoria. Ainda firmam que a aplicação ou não de excludente de ilicitude deve ser realizada a partir da *opinio delicti* do Ministério Público quando da decisão

---

<sup>2</sup> TOURINHO FILHO, Fernando da Costa, Manual de Processo Penal, 11ª edição, Ed. Saraiva, 2009; GRECO, Rogério, Atividade Policial: Aspectos penais, processuais penais, administrativos e constitucionais. 3.ed. Niterói, RJ: Ed. Impetus, 2011



de propositura de denúncia ou pedido de arquivamento do caso, que, por sua vez, depende de validação do próprio judiciário. Assim, não cabe, sob pena de ir de modo completamente contrário a toda a estrutura criada para a persecução penal no Brasil, a presunção de excludente. Relembramos que a investigação se coloca enquanto procedimento administrativo, não vinculante para o Ministério Público, que é o órgão que possui competência exclusiva de propositura de denúncia tratando-se de ação penal pública incondicionada como em caso de homicídio. Sendo assim, se subverteria as próprias competências das instituições caso a alteração em voga fosse concretizada, tornando-a plenamente inconstitucional.

Materialmente este PL pode agravar ainda mais o atual quadro de alta letalidade por consequência das ações de polícias. Segundo o Fórum Brasileiro de Segurança Pública os índices de letalidade decorrentes de intervenção policial no Brasil dispararam de 2013 até 2020: no primeiro ano foram contabilizadas 2.212 mortes por consequência da ação de polícias, já em 2020 o número praticamente triplicou, passando para 6.416, sendo 78.9% dessas mortes de pessoas negras<sup>3</sup>. Somente no Estado do Rio de Janeiro, segundo o Grupo de Estudos Novos Ilegalismos da Universidade Federal Fluminense (GENI-UFF), de janeiro a julho de 2021, 811 pessoas morreram em decorrência de intervenção policial, representando 38% dos homicídios do Estado, sendo essa a maior taxa encontrada nos últimos 15 anos<sup>4</sup>.

O Brasil já foi diversas vezes condenado publicamente a nível internacional pelos índices alarmantes de execuções sumárias, como por exemplo em 2020 pela Comissão Interamericana de Direitos Humanos<sup>5</sup> e também após o episódio do Jacarezinho pelo porta voz da Organização das Nações Unidas<sup>6</sup>. Assim, a aprovação do PL não apenas vai na contramão do combate ao uso abusivo de força pelas policiais, como opera contra recomendações internacionais e amplia o descumprimento do Brasil à própria condenação que sofreu na Corte Interamericana de Direitos Humanos no caso Nova Brasília.

Certamente, a aplicação de presunção de licitude de homicídios por consequência de ações militares ou da polícia irá agravar os inaceitáveis números de execuções no país e operar como um estímulo para que estas ocorram. Segundo o World Population Review o Brasil foi o país com o maior número de pessoas mortas pela polícia do mundo em 2020<sup>7</sup>.

Ademais, cabe destaque que não é a primeira vez que há uma proposta neste sentido no Congresso Nacional. Essa já foi feita e derrubada quando do debate a respeito do Pacote Anticrime pelo próprio grupo de trabalho da Câmara<sup>8</sup>. Há de se destacar que houve a mesma proposta sendo novamente realizada pelo PL 6.125/2019 que visa criar normas para militares quando de operações de Garantia de Lei e Ordem. Este já recebeu nota técnica<sup>9</sup> conjunta da PFDC e 7ª Câmara Criminal de Controle Externo da Atividade Policial e de Sistema Prisional, ambos órgãos do Ministério Público Federal, na qual afirmavam cabalmente a inconstitucionalidade da proposta.

---

<sup>3</sup> <https://forumseguranca.org.br/wp-content/uploads/2021/07/4-as-mortes-decorrentes-de-intervencao-policial-no-brasil-em-2020.pdf>

<sup>4</sup> <https://g1.globo.com/rj/rio-de-janeiro/noticia/2021/09/03/no-rj-38percent-dos-homicidios-foram-cometidos-por-policiais-em-7-meses-e-proporcao-bate-recorde.ghtml>

<sup>5</sup> <https://noticias.uol.com.br/cotidiano/ultimas-noticias/2020/08/03/oea-condena-violencia-policial-no-brasil-e-pede-combate-ao-racismo.htm>

<sup>6</sup> <https://g1.globo.com/rj/rio-de-janeiro/noticia/2021/05/07/operacao-no-jacarezinho-representante-de-direitos-humanos-da-onu-pede-investigacao-independente.ghtml>

<sup>7</sup> <https://worldpopulationreview.com/country-rankings/police-killings-by-country>

<sup>8</sup> <https://www.camara.leg.br/noticias/590538-grupo-de-trabalho-rejeita-proposta-de-moro-de-ampliar-o-excludente-de-ilicitude/>

<sup>9</sup> <http://www.mpf.mp.br/atuacao-tematica/ccr7/atos-e-publicacoes/notas-tecnicas/nota-tecnica-conjunta-no-5-2019-pfdc-7a-ccr-mpf>



Ainda apontamos que esta previsão que ficou conhecida como “licença para matar”, foi alvo de uma série de campanhas por parte de instituições e da sociedade civil. Há exemplo cite-se a campanha “Sem Licença para Matar” que tem o apoio de mais de 80 organizações, movimentos e órgãos públicos<sup>10</sup>, demonstrando a completa inadequação e não aprovação social à proposta quando este ainda era presente no Pacote Anticrime, não à toa sua retirada do projeto. Em março deste ano ainda foi enviada uma Carta à Câmara dos Deputados contando com assinatura de 105 organizações em 02 de março deste ano<sup>11</sup>, comprovando como esta matéria é rechaçada. Assim se faz necessária e urgente a supressão do artigo, que não possui respaldo social e é completamente inconstitucional, segundo um dos próprios órgãos responsáveis pelo controle de constitucionalidade.

### 10. Falta de previsão de controle orçamentário e de aplicação de verbas utilizadas pela nova política proposta no PL 1595

O teto de gastos que prevê o controle das despesas em termos reais da União, vinculado ao valor da inflação, impede que sejam realizados gastos acima da previsão, sob pena de vedação de uma série de custos extras e discricionários. O Projeto de Lei Orçamentária Anual (PLOA) deste ano já previu um déficit inicial grave, o que demanda um remanejamento mandatário do orçamento, já vislumbrado para a União. Os gastos obrigatórios, o que inclui a segurança, devem ser pensados de modo a racionalizar o gasto público e priorizar ações e atividades eficazes, sob pena ir de encontro ao previsto na Emenda Constitucional a EC 95/2016. Cabe ainda destacar que, segundo a modificação feita pela inserção do artigo 109, § 4º, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), cabe também ao legislativo pautar-se por estas limitações, e não propor PLs de sobrecarga orçamentária, especialmente quando o teto já foi estourado, como em 2021. Assim, uma série de novos gastos são previstos no PL, mesmo que estes, desde sua justificativa, refiram-se à possibilidade futura de cometimento de atentados terroristas que não se materializaram ainda na prática no país, mesmo após 5 anos da aprovação da Lei Antiterrorismo. Sendo assim, ele torna-se inconstitucional e especialmente temerário frente à profunda recessão experienciada a cada ano e agudizada com a pandemia da covid-19.

### **3. A seguir iremos detalhar melhor alguns dos argumentos trazidos de forma resumida acima que apontam para a necessidade de rejeição ao PL 1595/2009.**

#### 3.1 Sobrecarga do orçamento com base nas previsões do PL e inconstitucionalidade diante da EC 95/2016.

Não podemos deixar de lado a sobrecarga desproporcional no orçamento de segurança gerado pelas atividades e planejamentos propostos no PL quanto à prevenção e combate ao terrorismo. Neste sentido torna-se central abordarmos o atual cenário orçamentário: o Projeto de Lei Orçamentária Anual (PLOA) aprovado para este ano prevê gastos totais de R\$ 4,32 trilhões, com despesas de R\$ 2,57 trilhões, com base no limite imposto pelo teto de gastos, já impondo o déficit de R\$247,1 bilhão para o governo central. Passaremos a analisar o teto de gastos, suas implicações e como este PL afeta diretamente o próprio ideal por trás da reforma proposta em 2016 e aprovada no ano seguinte.

O teto de gastos, aprovado em 2017 pela Emenda Constitucional nº 95, prevendo o Novo Regime Fiscal, inseriu uma série de artigos (106 a 114) no Ato de Disposições

<sup>10</sup> <https://www.semlicencaparamatar.meurio.org.br/#block-13688>

<sup>11</sup> <https://www.semlicencaparamatar.org.br/#block-36466>



Constitucionais Transitórias (ADCT), medida controversa que proponha o congelamento de gastos em termos reais da União por 20 anos, limitando-o à inflação. Ou seja, ele cria uma barreira limite para o crescimento das despesas do orçamento para o executivo federal. Assim, a emenda prevê que todos os gastos somados não podem superar o limite de crescimento da inflação, e caso isso ocorra deve-se buscar corte de despesas em outras áreas para redirecioná-las à área que sofreu aumento, de modo a impedir que os gastos superem o limite pertinente a cada ano. Essas despesas se subdividem em dois grupos: despesas obrigatórias, quais sejam as previstas na Constituição, e despesas discricionárias. Seu limite não possui flexibilidade, o que foi duramente criticado à época de sua promulgação, pois os gastos obrigatórios já ocupam 90% do orçamento.

O que importa a esta nota é que a EC 95/16 é clara em seu artigo 109, cujo *caput* citamos um trecho: "No caso de descumprimento de limite individualizado, aplicam-se, até o final do exercício de retorno das despesas aos respectivos limites [...]". Apontamos que caso tal ocorra o mesmo artigo prevê em seus incisos que uma série de vedações devem ser impostas, das quais destacamos algumas que importam ao que é previsto no PL em análise: I - concessão, a qualquer título, de vantagem, aumento, reajuste ou adequação de remuneração de membros de Poder ou de órgão, de servidores e empregados públicos e militares, exceto dos derivados de sentença judicial transitada em julgado ou de determinação legal decorrente de atos anteriores à entrada em vigor desta Emenda Constitucional; II - criação de cargo, emprego ou função que implique aumento de despesa; III - alteração de estrutura de carreira que implique aumento de despesa; VI - criação ou majoração de auxílios, vantagens, bônus, abonos, verbas de representação ou benefícios de qualquer natureza em favor de membros de Poder, do Ministério Público ou da Defensoria Pública e de servidores e empregados públicos e militares. Ainda cabe menção que o artigo 109, § 4º, expressa que estas vedações também se aplicam a proposições legislativas.

Vejamos como o PL simplesmente ignora a regra criada por esta própria casa e como exatamente está o PLOA em 2021, especialmente tratando-se de um período em que houve a agudização da recessão no país, em que o Produto Interno Bruto teve uma queda de 4,1% em 2020, fechado em R\$ 7,4 trilhões.

O valor previsto para 2021 é de R\$ 22,54 bilhões para segurança pública, sendo R\$ 11,08 bilhões para o executivo e R\$ 11,46 bilhões para o legislativo. Já em relação à defesa foram previstos R\$ 65,2 bilhões para o executivo e R\$ 65,33 bilhões para o legislativo. O orçamento de segurança e defesa somados já ocupam R\$ 157,07 bilhões das despesas orçamentárias. A criação deste novo sistema terminará certamente por gerar maior sobrecarga no orçamento do Executivo, o que gera duas possibilidades no cenário de déficit atual: agravar o completo colapso financeiro de outros eixos exigidos do orçamento, o que por si só determina um descumprimento de todos os deveres que a União deve assegurar à população, ou redução do orçamento que já é utilizado para fomento e políticas que lidam com os eixos de segurança pública que efetivamente atendem às necessidades concretas do país.

A sobrecarga está posta a partir da previsão de uma série de investimentos novos como: fomento à base industrial de defesa para o desenvolvimento de tecnologia especificamente voltadas para emprego nas ações contraterroristas (artigo 5º, VII); aquisição ou aluguel de imóveis residenciais em condomínios edifícios privados para fins de destinação a seus integrantes, de modo especial, àqueles dirigidos a ações contraterroristas preventivas extraordinárias e repressivas de caráter sigiloso (artigo 18, IV, d) ; estruturação e modernização das operações policiais contraterroristas, incluindo aquisição de armamentos, munições e equipamentos, no país e no exterior (artigo 18, V); e aquisição de equipamentos específicos utilizados nas ações contraterroristas



(artigo 18, IX). O novo texto não só não soluciona tal problema, como o agrava criando ainda o inciso XI e XII que preveem manutenção de material já existente e adquirido utilizado em ações contraterroristas, explicitando de modo determinante no inciso seguinte que se trata de recurso adicional, não remanejamento daqueles já atribuídos às forças armadas, comprovando a sobrecarga orçamentária. Deste modo, impor um ônus cada vez maior ao orçamento claramente gestado pelo PL e agravado em sua nova versão, que não tem aplicação ou efetividade prática como se comprovou na introdução, se mostra plenamente inconstitucional diante do próprio controle orçamentário imposto por esta casa quando da aprovação EC 95/2016.

### 3.2 Indefinição e violação dos princípios da legalidade e taxatividade

Conforme destacado acima, um dos principais problemas do PL nº 1.595/2019 é a vagueza excessiva em certas definições. Apesar de supostamente direcionado ao tipo penal de terrorismo, o artigo 1º, §2º, do projeto abre a possibilidade de utilização de suas técnicas e medidas (a serem discutidas nos pontos seguintes) em relação a potencialmente qualquer delito em que haja emprego de violência.

Preliminarmente, cabe destacar que os Tribunais Superiores possuem uma interpretação restritiva do tipo de terrorismo, exigindo expressamente que o ato seja cometido com motivação de xenofobia, discriminação ou preconceito de raça, cor, etnia e religião, afastando a imputação sempre que ausente tais motivações. Esses descritores não aparecem no corpo do projeto ou mesmo em sua justificativa.

O §2º do artigo 1º expande o escopo de aplicação das técnicas e instrumentos contraterroristas para qualquer ato de violência contra a pessoa - ao utilizar a expressão “seja perigoso para a vida humana” -, quase qualquer crime de dano ou correlato – ao utilizar a expressão “potencialmente destrutivo em relação a alguma infraestrutura crítica, serviço público essencial ou recurso-chave”. É importante notar que o §2º afirma que a lei é aplicável em relação a atos que possuam essas características. Pela redação, o emprego da lei não estaria limitado à persecução de crimes, mas abarca qualquer ato com alguma das características apresentadas no §2º.

Por exemplo, qualquer homicídio simples ou crime de lesão, organização criminosa voltada para a prática de roubos, torcidas organizadas envolvidas em rixas estariam dentro do escopo das ações contraterroristas. Quanto ao segundo descritor, a pulverização de agrotóxico abarcando vegetação nativa ou plantio alheio estaria dentro da lei, por ser ato potencialmente destruidor de recurso-chave.

A vagueza é especialmente grave, pois o §3º inclui todas essas como hipóteses de perda da nacionalidade do agente responsável pelo ato nocivo ao interesse nacional. Portanto, um estrangeiro naturalizado brasileiro que comete um crime de lesão grave, tentativa de homicídio ou até mesmo um homicídio culposo, estaria sujeito ao cancelamento de sua naturalização. Caso não possuísse dupla nacionalidade, tornaria-se apátrida em frontal violação à Convenção sobre a Redução dos Casos de Apatridia e à própria reserva feita pelo Estado brasileiro ao artigo 8.3(a.ii).

Em relação ao tratamento internacional dado à legislação contraterrorista, segundo a Corte Interamericana de Direitos Humanos (doravante “Corte IDH”), não há uma vedação em adotar-se medidas diferenciadas para sua persecução, desde que os meios empregados respeitem o princípio da dignidade humana e os direitos e garantias reconhecidos pelos tratados internacionais. No mesmo sentido, orienta a Assembleia Geral das Nações Unidas que toda medida contraterrorista deve respeitar as obrigações internacionais em matérias de direitos humanos e humanitário. No mesmo sentido, determina o artigo 15 da Convenção Interamericana contra o Terrorismo, promulgada



pela Presidência em 2002. O reconhecimento dos efeitos adversos que atividades classificadas como terroristas causam ao Estado e à sociedade não justificam ações estatais que eliminem ou restrinjam garantias fundamentais, mesmo em caso de estado de emergência ou estado de sítio legalmente decretados.

Isto significa que normas com efeitos na esfera penal devem respeito irrestrito ao princípio da legalidade. No caso Cantoral Benevides, a Corte IDH declarou que as definições de terrorismo e traição da pátria utilizadas pela legislação peruana eram “de alcance indeterminado em relação às condutas típicas, os elementos com os quais se realizam, os objetos ou bens contra os quais são dirigidas, e os alcances que têm sobre o conglomerado social”. Destaca-se que a lei peruana utilizava expressões semelhantes, ou ainda menos vagas, às empregadas pelo projeto ora analisado, tais como: “criar [...] estado de sofrimento [...] ou temor na população”; “atos contra a vida, segurança pessoal ou contra o patrimônio, contra a segurança de edifícios públicos, vias [...] torres de energia [...] ou qualquer outro bem ou serviço”; “utilização de [...] armas de guerra ou similares, que causem a morte de pessoas ou lesionam sua integridade”.

De forma mais geral, a Corte IDH exige que haja uma distinção nítida entre o crime de terrorismo e tipos penais ordinários, precisamente a linha que é apagada pelo projeto em discussão ao estender medidas contraterroristas a uma variedade extensa de crimes comuns, sem necessidade de conexão ou vínculo.

No âmbito das Nações Unidas, ainda que não haja uma definição internacional pacífica de terrorismo, essa ausência não implica que não haja limites ao escopo do tratamento contraterrorista adotado pelos Estados. Neste sentido, o Relator Especial das Nações Unidas para o tema tem utilizado a definição apresentada pelo Conselho de Segurança na Resolução nº 1.566 de 2004, na qual limita a definição de terrorismo. Segundo a Comissão de Direitos Humanos da ONU, a falha em restringir as leis contraterroristas e suas medidas a condutas “verdadeiramente terroristas em sua natureza [...] ofende os princípios da necessidade e proporcionalidade que governam a permissibilidade de qualquer restrição de direitos humanos”.

Com base nessa limitação, o Relator Especial da ONU para o tema afirmou que a definição de um ato como terrorista deve possuir ao menos três características: meios utilizados devem ser potencialmente letais; a intenção do ato deve ser causar temor à população ou obrigar o governo ou organização internacional a fazer ou deixar de fazer algo; o objetivo deve promover um objetivo ideológico. A definição alargada §2º do artigo 1º do PL em análise, que autoriza o uso das medidas contraterroristas, não cumpre esses requisitos.

Destaca-se que não prosperaria eventual argumento de que a análise acima diz respeito ao tipo penal de terrorismo, enquanto o §2º do artigo 1º não trata deste. O dispositivo destacado não aplica a pena do tipo de terrorismo aos atos ali elencados, porém estende todo o rol de medidas contraterroristas criados pelo projeto à repressão de tais atos, o que permite a aplicação dos parâmetros que limitam o emprego do conceito de terrorismo também para a análise do §2º do artigo 1º. Essa foi a posição expressamente adotada por diversos relatores e relatores especiais da Nações Unidas em sua comunicação conjunta de 15 de junho de 2021 ao Estado brasileiro precisamente acerca do PL nº 1.595. Por fim, alerta-se que a incompatibilidade do escopo de aplicação proposta pelo PL nº 1.595 com os compromissos internacionais assumidos pelo Brasil não se limita um problema textual, mas abre a possibilidade para futura responsabilização internacional pelo seu emprego, considerando a farta jurisprudência interamericana condenando países da região pelo emprego de medidas contraterroristas em desconformidade com as obrigações internacionais assumidas por esses países.



### 3.3 Vigilância, proteção de dados e direito à privacidade

Outro problema do projeto é a incompatibilidade de seu conteúdo com os parâmetros internacionais a respeito da privacidade e proteção de dados, principalmente em relação aos artigos 5º, 6º e 11. Trataremos, neste tópico, dos temas das técnicas de monitoramento, emprego de “identidade vinculada de segurança” e utilização das medidas previstas na Lei nº 12.850 pelos agentes contraterroristas.

Quanto ao primeiro ponto, o artigo 5º estabelece o conceito de “ações contraterroristas preventivas” como o monitoramento, via inteligência, “de fatos associados ou que possam estar associados a terrorismo”. Considerando que o escopo da lei não se limita ao tipo penal de terrorismo e que, conforme analisado no tópico anterior, as atividades contraterroristas também abarcariam as condutas listadas no §2º do artigo 1º, tais ações de inteligência poderiam ser aplicadas também a esse conceito expandido de terrorismo. Utilizando os exemplos dados no tópico anterior, e considerando a redação do artigo 5º, a utilização de defensivos químicos de forma a causar dano a recursos naturais e de rixa entre torcidas organizadas todas seriam possíveis objetos para a adoção das ações contraterroristas, se adotada a definição do artigo 5º. Seu escopo é potencialmente ainda mais amplo, já que o *caput* do dispositivo remete a um detalhamento maior a eventual regulamento, deixando sob o controle do Executivo a expansão no escopo das ações elencadas.

A Comissão Interamericana de Direitos Humanos entende que a vigilância de sedes, residência e lugares de trabalho de defensoras e defensores de direitos humanos é uma forma de agressão persistente nas Américas e que a vigilância impede o exercício dos direitos à liberdade de expressão, privacidade e intimidade, notadamente na *internet*. No mesmo sentido, afirma a Relatoria das Nações Unidas para a Promoção e Proteção do Direito à Liberdade de Opinião e Expressão que “[a]livos de vigilância sofrem interferência nos seus direitos à privacidade e liberdade de opinião e expressão, seja o esforço para monitorar bem sucedido ou não”.

Considerando a definição adotada pelo Comissão Interamericana da categoria pessoa defensora de direitos humanos como “toda pessoa que de qualquer forma promova ou procure a realização dos direitos humanos e das liberdades fundamentais reconhecidos a nível nacional ou internacional”, o amplo escopo do artigo 5º permitiria também estender o emprego de técnicas de monitoramento a pessoas, coletivos e organizações defensoras de direitos humanos.

É importante notar que essas atividades de vigilância não se limitariam às forças de segurança e agentes de Estado contraterroristas. Segundo o parágrafo único do artigo 5º, a condução destas ações deveria contar com “a participação efetiva, naquilo que couber, de toda a população brasileira”. A expressão “naquilo que couber” seria definida em regulamento. Novamente, é deixado ao Executivo a tarefa de desenhar os limites da ação contraterrorista e, nesse caso, abriria a possibilidade de criação de obrigações para a população em geral, o que viola frontalmente o artigo 5º, II, da Constituição, que exige lei para a criação de deveres. Considerando a posição pacífica no STF de que “[n]enhum ato regulamentar pode criar obrigações ou restringir direitos, sob pena de incidir em domínio constitucionalmente reservado ao âmbito de atuação material da lei em sentido formal”, o parágrafo mencionado confere poder inconstitucional ao Executivo.

A prática de utilizar cidadãos comuns na realização de atividades de vigilância e controle típicas das forças de segurança – precisamente o que se tornaria possível através do dispositivo ora comentado, a depender de sua forma de regulamentação - é

condenada pelos organismos internacionais de direitos humanos.

Em relação às técnicas de investigação empregadas, o artigo 6º cria uma nova modalidade não anteriormente prevista na legislação brasileira, a figura da “identidade vinculada de segurança”. De acordo com o dispositivo, agentes de Estado contraterroristas poderiam receber um novo documento de identificação. Nota-se que o dispositivo não trata da infiltração de agentes, prevista no artigo 11 e tratada adiante, mas de inovação legislativa. Segundo o *caput* do artigo 6º, o fornecimento de tais identidades se daria “na forma do regulamento” e não há exigência de prévia autorização judicial ou manifestação por parte do Ministério Público.

A desvinculação entre fornecimento de identidade alternativa a agente público contraterrorista à técnica da infiltração retira a necessidade de autorização judicial prevista apenas no caso infiltração, exigência que deriva da Lei nº 12.850 e ausente no projeto sob análise. Considerando que o artigo 5º inclui como parte das “ações contraterroristas preventivas ordinárias” o monitoramento, via inteligência, de fatos associados ao objeto do projeto de lei, a “identidade vinculada” seria utilizável exatamente no contexto deste monitoramento como etapa prévia ou desvinculada a eventual infiltração. Em outras palavras, o dispositivo cria uma modalidade de “infiltração preventiva” que dispensaria autorização judicial ou controle externo, já que a exigência destes depende da sua inclusão, ou não, no regulamento a ser livremente elaborado pelo Executivo federal.

Não é compatível com o sistema constitucional brasileiro a criação desta possibilidade. Segundo o Supremo Tribunal Federal, há uma diferença entre o agente de inteligência e o agente infiltrado. No entendimento do Tribunal, apenas é possível a dispensa de autorização judicial para a coleta geral de dados nas ruas. A utilização de identidade alternativa pelo agente contraterrorista não é compatível com uma atividade geral de inteligência, denota a existência de investigação criminal e indica a intenção de fazer-se passar por terceira pessoa para obter informações sobre atividades sob suspeita. Nesse caso, seria necessário e inafastável o pedido de autorização judicial, sob pena da prova ser obtida por meio ilegal, logo inutilizável em eventuais processos penais.

Em relação à infiltração propriamente dita, seu emprego em relação ao terrorismo e às condutas listadas no §2º do artigo 1º está previsto no artigo 11, parágrafo único, inciso II, ao fazer referência à sua regulamentação pela Lei nº 12.850. Na lei mencionada, a infiltração de agentes está limitada às investigações criminais relativas a organizações criminosas. Ao incorporar estas às técnicas manejáveis por grupos contraterroristas, a infiltração passa a ser utilizável mesmo em relação a condutas que não estão tipificadas na lei como crimes, já que o §2º do artigo 1º, conforme exposto no ponto anterior da presente nota, aumenta o escopo da ação contraterrorista para alcançar quaisquer atos que se encaixem na descrição apresentada pelo dispositivo. Mesmo que fosse feita uma leitura restritiva, limitando o emprego da técnica a delitos, seu escopo seria excessivamente vago, já que incluiria potencialmente qualquer ato de violência contra a pessoa e qualquer forma de dano a patrimônio público, serviço público ou recurso natural.

No direito internacional, o tema da infiltração de agentes foi abordado principalmente pela Corte Europeia de Direitos Humanos. Segundo o órgão, a técnica é legítima única e exclusivamente no enfrentamento de crimes graves e exige a implementação de medidas para evitar abusos. Esse requisito não é respeitado considerando o conteúdo excessivamente vago que alarga as possibilidades de aplicação do projeto de lei, conforme discutido no tópico anterior.

Por último, cabe análise da possibilidade de requisição de dados diretamente pelos



responsáveis pelo Comando Conjunto de Operações Especiais e Grupo Nacional de Operações Especiais. Tais autoridades estariam autorizadas a requisitar diretamente, sem intermédio do Judiciário ou Ministério Público, dados cadastrais, registros de viagens e histórico de ligações telefônicas, dentre outras informações, de “componentes já identificados do grupo terrorista acompanhado”.

A possibilidade extrapola os limites delimitados pela Lei nº 12.850, pois seu texto deixa ambígua a necessidade de uma investigação previamente instaurada para sua utilização. Enquanto na lei sobre organizações criminosas essas requisições estão vinculadas a instauração formal de inquéritos policiais por delegado, as requisições, conforme autorizadas pelo artigo 11 do projeto de lei em análise, não parecem estar necessariamente vinculadas à prévia instauração de investigação formal.

Destaca-se ainda que o PL cria uma autoridade nacional a quem estaria atribuída a faculdade de realizar tais requisições em relação a todo o território nacional. Em outras palavras, uma única autoridade policial poderia requisitar dados em relação a quaisquer pessoas em qualquer parte do território nacional em relação a qualquer ato que se encaixasse no amplo escopo do §2º do artigo 1º do projeto de lei. A possibilidade reforça a leitura de que tais requisições dispensariam a existência de inquérito policial. Caso contrário, haveria uma concentração de quaisquer investigações sobre os atos definidos no artigo 1º e seu §2º em autoridade nacional designada livremente pela Presidência, conforme o §4º do art. 16. Apesar do tema da repartição de competências e atribuições ser analisada de modo detido no próximo ponto da presente nota, é evidente a inconstitucionalidade da criação de tal figura, já que lei ordinária não pode alterar as atribuições das Forças Armadas e Polícias (judiciárias e não judiciárias) taxativamente definidas nos artigos 142 e 144 da Constituição. A mera menção no caput do artigo 1º de que são respeitadas as atribuições previstas nesses artigos não altera o fato de que, textualmente, o PL proposta não as respeita.

As medidas acima se inserem no que o Relator da ONU para o Direito à Privacidade identificou como uma tendência dos governos em borrar a linha entre atividades de vigilância por agência de segurança e os serviços de inteligência propriamente ditos. O Relator expressou especial preocupação com a tendência da legislação contemporânea de autorizar a criação, acesso e análise de dados pessoais sem a adequada autorização ou controle, em comparação com a necessidade de autorização judicial para técnicas mais tradicionais, como a interceptação telefônica.

#### 3.4 Usurpação de poder pelo Governo Federal e violação de competências constitucionalmente determinadas para segurança pública:

O Projeto de Lei traz ainda questões graves nos eixos relacionados à operação entre as forças de segurança pública e defesa dos níveis estaduais e federais, que pecam pelo desrespeito às determinações de autonomia entre essas, as distintas funções estabelecidas entre tais órgãos e a separação e competência determinadas para cada ente federativo.

No artigo 4º, VI, o PL estabelece quem seriam agentes antiterroristas, quais sejam: forças armadas; militares e servidores públicos dos órgãos de segurança de todos os níveis, federal, estadual e do distrito federal, passando a conter na nova versão ainda as polícias legislativas da Câmara e do Senado; ABIN; e outras carreiras de serviço público. Tal especificação é feita de modo aberto e indeterminado, ignorando as particularidades de cada uma dessas agências, as cadeias hierárquicas e o limite de atuação entre elas, prevendo ainda a combinação de seus efetivos. Neste ponto é fundamental destacar as distintas competências dos órgãos de segurança e de defesa:



- Forças Armadas (artigo 142, da Constituição Federal combinado com Estatuto Militar): Tem como função assegurar a segurança interna contra agressão externa, além de outras funções em tempos de guerra ou quando não seja possível manter a ordem e integridade nacional por outros meios, ou seja, em situações excepcionálísimas. Tem como autoridade suprema o Presidente da República.
- Agência Brasileira de Inteligência (Lei nº 9.883/99): Ligada ao Gabinete de Segurança Institucional deve fornecer ao Presidente e seus Ministros informações estratégicas, oportunas e confiáveis necessárias aos seus processos decisórios, não sendo responsável pela investigação de crimes.
- Polícia Federal (artigo 144, §1º, da Constituição Federal): apurar infrações contra a ordem política, social e em detrimento de bens, serviços e interesses de bens da União ou suas autarquias e empresas públicas, ou de crimes com repercussão internacional ou interestadual; prevenir e reprimir o tráfico de drogas, contrabando e descaminho; exercer função polícia marítima, aeroportuária e de fronteiras; exercer função de polícia judiciária da União de modo exclusivo.
- Polícia Civil (Artigo 144, §§4º e 6º da Constituição Federal): dirigida por delegados e delegados de polícia, exerce função de polícia judiciária, exceto nos casos de competência da União acima mencionados, apurando infrações penais. Estão subordinadas aos Governadores dos Estados e do Distrito Federal e Territórios.
- Polícia Militar (artigo 144, §§5º e 6º da Constituição Federal): compete o policiamento ostensivo e preservação da ordem pública. Estão subordinadas aos Governadores dos Estados e do Distrito Federal e Territórios.

Torna-se assim de modo patente no texto constitucional e legislação infraconstitucional que a determinação que o Exército realize de forma genérica ações de policiamento ostensivo é inconstitucional, assim como lhes é vedado quaisquer atividades investigativas ligadas a crimes de jurisdição civil previstas nos Código Penal e leis extravagantes. A mesma vedação à investigação criminal é imposta à ABIN. Do mesmo modo, cabe tão somente à Polícia Militar o policiamento ostensivo e a Polícia Civil a investigação de todos os crimes exceto os do rol exaustivo cuja competência é da polícia federal, o que certamente não inclui todo rol previsto no PL.

No entanto vale ressaltar, que tal forma de alargamento de tipificação penal, por lei de claro caráter organizativo e procedimental, impõe a completa inconstitucionalidade e carência de técnica legislativa do PL, dando conta das subseqüentes tentativas de ampliação inconstitucional da competência de órgãos federais, levando a invasão de competência estadual, reafirmando uma política de enfraquecimento e esvaziamento dos poderes e do exercício de competências estaduais frente aos entes federais, prejudicando a independência e o respeito à forma de organização da República Federativa brasileira.

Assim a tentativa de afirmar que o respeito ao Pacto Federativo pelo PL em seu artigo 14, parágrafo único, torna-se absolutamente ineficaz quando se observa que todo o projeto é baseado, justamente, na ruptura de competências e limites de atuação que se tornam concorrentes a partir da supressão de papéis constitucionalmente definidos, especialmente quando se observa que o Sistema Nacional Contraterrorista seria fundado em unidade de comando. Este ponto merece destaque pois na nova versão há uma mudança superficial na idéia de unidade de comando para “busca de unidade de comando”, citando ainda respeito às competências constitucionais a partir de integração de comando e distribuição de responsabilidades (artigo 15, I). Tais menções não prosperam uma mudança efetiva nos problemas encontrados no PL, já que houve a



manutenção da figura da Autoridade Nacional Contraterrorista a ser nomeada pelo Presidente da República ao arpejo da estrutura constitucional de repartição de poderes e competências.

Tampouco logra êxito na superação do problema que a Política Nacional Contraterrorista deixe de ser atribuição do Presidente para passar a ser de competência do Conselho de Defesa Nacional e do Gabinete de Segurança Institucional da Presidência.

O Conselho é presidido e convocado pelo Presidente da República (artigo 84, XVIII Constituição Federal) e sua função é meramente consultiva, sendo sua composição de 10 membros, dos quais sete são Ministros nomeados pelo Presidente (artigo 91, Constituição Federal). Ainda no que concerne ao Conselho este têm suas funções constitucionais expressas, não sendo prevista competência constitucional para que este fixe uma política, mas somente de **opinar** sobre guerra e paz, decretação de estado de defesa, sítio ou intervenção federal, e de **propor** os critérios e condições de utilização de áreas indispensáveis à segurança do território nacional e **opinar** sobre seu efetivo uso, especialmente na faixa de fronteira e nas relacionadas com a preservação e a exploração dos recursos naturais de qualquer tipo, além **estudar, propor e acompanhar** o desenvolvimento de iniciativas necessárias a garantir a independência nacional e a defesa do Estado democrático. Assim, o PL em sua nova versão ainda padece de inconstitucionalidade formal, por buscar alterar as competências constitucionais do Conselho por meio de lei e não de emenda constitucional.

Já o GSI, que seria na nova redação órgão que supervisionaria a PNC, é órgão da própria presidência da República, cujas funções previstas no Decreto 9668/2019 incluem, dentre outras: assistir diretamente o Presidente da República no desempenho de suas atribuições, especialmente quanto a assuntos militares e de segurança; analisar e acompanhar questões com potencial de risco, prevenir a ocorrência de crises e articular seu gerenciamento, em caso de grave e iminente ameaça à estabilidade institucional; coordenar as atividades de inteligência federal; realizar o acompanhamento de assuntos pertinentes ao terrorismo e às ações destinadas à sua prevenção e à sua neutralização e intercambiar subsídios para a avaliação de risco de ameaça terrorista; realizar o acompanhamento de assuntos pertinentes às infraestruturas críticas, com prioridade aos que se referem à avaliação de riscos; além de outras funções relacionadas a segurança e acompanhamento no deslocamento do Presidente. Fundamentalmente, assim, encontra-se aqui mais um Ministro nomeado pelo Presidente na supervisão de ação disparada pelo Presidente, sendo um órgão da Presidência, cuja função limita-se a acompanhar e não a supervisionar.

O que a fim e a cabo se manifesta é que segue sendo na Presidência e, especialmente, na cúpula do executivo federal a manutenção de todo o controle do PNC, independente da previsão da atuação de forças estaduais, ignorando deliberadamente que o comando dessas polícias é de competência exclusiva de Governadores. O que se operou com a mudança foi uma modificação aparente que na prática mantém uma hiperconcentração inconstitucional de poderes.

Mais uma vez tal excesso de poder dado pelo PL é repetido no artigo 19, I, e artigo 9º nos quais é criada uma subordinação de civis e militares ao Presidente ou a quem ele selecione, prevendo a submissão à decisão do Presidente da República todos os múltiplos níveis hierárquicos de agentes envolvidos nas ações. O único órgão que aparentemente é mantida alguma autonomia e preponderância é o exército- cujas funções em tempos de paz são limitadas como abordado anteriormente- que não apenas terá um comando independente segundo a nova versão a partir da criação da figura da Autoridade Militar Contraterrorista, cujo limite numa operação que se pretende



conjunta deverá somente ser a de coordenar ações com os demais órgãos civis. Assim o exército passa a poder operar no comando das instituições civis, mas este não possuirá nenhum contrapeso a sua atuação.

Ainda há na proposta a presença de abertura para retirada de autonomia das polícias judiciárias federal e estadual, especialmente de delegados, tendo em vista a proposta feita pelo artigo 22 determina que estes, mesmo que não envolvidos nas unidades estratégicas contraterroristas, devam abrir uma investigação a partir de imposição feita pelo comando da unidade. Ainda merece destaque que a ordem será recebida por um Delegado Federal e que este poderá determinar que quaisquer outros delegados assumam a investigação. Criando assim uma hierarquia entre as forças policiais civis e militares estaduais e o governo federal, o que não é compatível com a divisão de competências exclusivas atribuídas às mesmas e desrespeita a cadeia efetiva de comando a que cada corporação responde.

Em tal sentido, trazemos novamente o fato do artigo 1º, §2º, a e b, do PL incluir como competência das células ou grupos contraterroristas crimes já previstos no Código Penal como homicídio (artigo 121, Código Penal), sequestro (artigo 148, Código Penal), dano (artigo 163, Código Penal), crimes de perigo comum (artigo 250 ao 259), crimes de segurança dos meios de comunicação, transporte e outros serviços públicos (artigo 260 ao 266, Código Penal), dos crimes contra saúde pública (principalmente artigos 270, 271 e 272 do Código Penal), ameaça (artigo 147), constrangimento ilegal (artigo 146, Código Penal) e perseguição (artigo 147-A). Estes de competência estadual, salvo se tiverem importância interestadual, seriam capturados dos órgãos com legitimidade constitucional para investigação, terminando por garantir abertura para invasão federal na investigação de crimes estaduais, a partir de ordens dadas pelo Presidente. Assim a possibilidade de invasão de competência e de perda completa de autonomia da polícia federal está posta quando se prevê que o Presidente determinará a criação de um Grupo Nacional de Operações Especiais, cuja coordenação será de sua escolha, sobre quaisquer um dos crimes acima mencionados de acordo com sua livre vontade, impedindo que delegados sequer tenham autonomia para abertura e condução de inquéritos de crimes cuja sua competência é determinada pela Constituição Federal.

O artigo 23, X e XI, reforça a completa captura dessas forças e a inconstitucional retirada completa de poder e autonomia diante do ente federal, o que a longo prazo cria uma hierarquia entre órgãos que são distintos em competência e que se encontram em posição isonômica e autônomas entre si, fato que enfraquecerá os entes estatais e suas agências de segurança. Tal se materializa na atribuição de chefiar ações ostensivas especiais pelo Exército e ações investigativas pela Polícia Federal, independente destes órgãos não possuírem atribuição constitucional para policiamento ostensivo ou para investigação de grande parte dos crimes tipificados.

### 3.5 Sigilo, vedação ao controle externo efetivo e redução da competência do Ministério Público

É patente no texto constitucional ao afirmar em seu artigo 129, VII que é função institucional do Ministério Público (MP) “exercer o controle externo da atividade policial, na forma da lei complementar mencionada no artigo anterior”, cabendo segundo o artigo 71, VI, ao Congresso Nacional com auxílio do Tribunal de Contas da União “fiscalizar a aplicação de quaisquer recursos repassados pela união, mediante convênio, acordo, ajuste e outros instrumentos congêneres, a Estados, Distrito Federal e Municípios”. Como se verá a seguir, o Projeto de Lei parece realizar confusão entre as competências atribuídas de controle e fiscalização do Congresso Nacional e do MP, inviabilizando por completo a possibilidade dos mesmos. Passamos a abordar tais competências e o modo como o PL as descaracteriza por completo.



O artigo 3º, I, II e III, prevê serem hipóteses de ações contraterroristas: preventiva ordinária, realizada a todo e qualquer momento; preventiva extraordinária, que serão sigilosas e ostensivas, informando o cabimento de uso diferenciado da força; repressivas, que podem ser sigilosas ou ostensivas e que devem ocorrer durante ou logo após os atos terroristas. Nos focaremos nas duas primeiras em nossa análise, tendo em vista que não há pertinência da terceira tendo a ausência efetiva de ocorrência de terrorismo em solo brasileiro, o que a torna de difícil eficácia ou utilização.

Em primeiro plano destaca-se que sequer é mencionada a possibilidade de controle externo de atuação pelo Ministério Público em conformidade com a norma constitucional, sendo no artigo 17 previsto que será exercido o controle das ações pelo Congresso Nacional, que por sua vez no artigo 71 da Constituição Federal só possui competência de fiscalização financeira, orçamentária, contábil, operacional e patrimonial frente ao poder executivo e da administração indireta. Assim, busca alterar por lei federal competência estabelecida por norma constitucional, negando o controle externo do Ministério Público, alargando sua competência de controle, ao mesmo tempo que não prevê no texto o tipo de controle que o Congresso Nacional é obrigado a fazer. Assim, coloca-se de antemão a inconstitucionalidade formal e material.

Ainda no campo da responsabilização há de se mencionar que o cenário estruturado no PL carece de qualquer padrão de legalidade, tendo em vista que simplesmente cria uma estrutura que impede a responsabilização por quaisquer abusos. No artigo 16, *caput*, aponta que a supervisão da Política Nacional Contraterrorista (PNC) será realizada pelo Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República, mesmo que seja o executivo federal quem fixará a PNC, o que por óbvio é um órgão sem competência legal para tal e sem autonomia funcional em relação a Presidência, o que foi detidamente abordado no último título.

Tratando-se assim de auto supervisão, inviabilizando o necessário controle e monitoramento da legalidade da própria atuação. Soma-se a isso a omissão de nomes de agentes e procedimentos adotados, que estariam sob sigilo, o que impediria qualquer chance de comprovação de materialidade e autoria em caso de abusos. Mesmo que sem transparência, sem controle externo, já operando completamente à margem do direito constitucional e processual penal, ainda assim fosse possível identificar a autoria e materialidade por abusos, essas ações estariam automaticamente protegidas pela previsão de excludentes de ilicitude irrestritas o que, por sua vez, também é contrária à legalidade, já que estas devem ser analisadas pela autoridade policial e judiciária no caso concreto. Ou seja, se permite que a excludente de ilicitude não seja aplicada aos fatos e situações concretas, mas sim aplicadas previamente a qualquer crime cometido desde que se faça parte de uma das células antiterroristas. Uma tentativa de tornar legal qualquer abuso, mesmo que contra os próprios agentes em treinamento, como abordaremos ao fim deste item.

Tal quadro de falta de controle e responsabilização torna-se ainda mais agravado a partir de previsões reiteradas de sigilo, em completa contrariedade ao dever de publicidade. Por óbvio operações de investigação e inteligência podem estar em sigilo de acordo com o que é legalmente previsto, restrito somente a casos específicos onde podem haver prejuízos à elucidação do fato ou caso exigido pelo interesse da sociedade como preconizado no artigo 20 do Código de Processo Penal. Assim, sigilo não é pré-condição ou regra de todo e qualquer investigação ou ação policial, ele é limitado ao rol restrito para que esta não seja inviabilizada.

Em relação a exceções ao dever de publicidade que é previsto como princípio regente da administração pública no artigo 37 da Constituição Federal, são poucas as exceções



previstas no artigo 5º, XXXIII que limitam o direito de acesso à informação somente em casos de ser imprescindível à segurança da sociedade e do Estado. Tal definição encontra-se por sua vez no artigo 23 da Lei de Acesso à Informação que prevê oito hipóteses: em caso de risco a defesa e a soberania nacionais ou à integridade do território nacional; prejuízo ou risco à condução em negociações ou as relações internacionais do país, ou as que tenham sido fornecidas em caráter sigiloso por outros Estados e organismos internacionais; risco a vida, a segurança ou à saúde da população; elevado risco à estabilidade financeira, econômica ou monetária do país; prejuízo ou risco aos planos ou operações estratégicas das Forças Armadas; prejuízo ou risco a projetos de pesquisa e desenvolvimento científico ou tecnológico, assim como a sistemas, bens, instalações ou áreas de interesse estratégico nacional; risco à segurança de instituições ou de altas autoridades nacionais ou estrangeiras e seus familiares; comprometimento de atividades de inteligência, bem como de investigação ou fiscalização em andamento, relacionadas com a prevenção ou repressão de infrações. O Supremo Tribunal neste sentido já estabeleceu seu entendimento de publicidade ser a regra e o sigilo exceção, como por exemplo em recente decisão monocrática do Ministro do Supremo Tribunal Federal Edson Fachin, de 21 de maio deste ano, no âmbito da Ação de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 635 na qual determina explicitamente que protocolos policiais são públicos.

O Projeto de Lei em franca colisão com princípios fundamentais da administração pública e do próprio regime democrático inverte o que exige a constituição, a legislação infraconstitucional e a jurisprudência estabelecendo como fundamento o sigilo (artigo 15, II), estendo-o a praticamente toda e quaisquer ações, documentos, sujeitos e protocolos, dos quais citamos: a identidade dos agentes, inclusive a partir do fornecimento de identidades distintas das efetivamente atribuídas em seus registros públicos (Artigo 6º, caput) e sigilo sobre as técnicas operacionais empregada pelos agentes em suas ações (artigo 11, *caput*).

Tal risco inclui a própria segurança dos agentes que participarão do treinamento que prevê “cursos com métodos mais rigorosos e intensos de treinamento”, sendo exigido aos responsáveis aumento de segurança de maneira proporcional ao rigor das atividades. Sendo proibidos acesso, salvo para inspeções de instituições vinculadas hierarquicamente àqueles que estão em treinamento e somente em caso de ganho operacional (artigo 10), relegando aos policiais, militares e civis que comporão tais forças um risco extremado de tortura, sem que sequer possam buscar seus direitos subsequentemente.

#### **4. Conclusão**

Este Projeto de Lei aponta, conforme elaborado, um regime de falta de mecanismos de controle, ilegalidade e inconstitucionalidade, permitindo a ação de uma uma força estatal ao arrepio dos limites constitucionais impostos a cada ente federativo e às de segurança pública. Tudo isso, sob a justificativa falaciosa de combate a um crime que não ocorre no país. Para tal extensão vale-se de manobra que permite sua instalação para qualquer tipo penal com violência prevista no arcabouço jurídico, importando assim em um potencial colapso do campo de segurança pública e suas necessárias competências e organizações, inclusive hierárquicas e de comandos distintos. Criando um ambiente de profunda insegurança jurídica, não apenas às próprias instituições policiais - estadual e federais - e aos governos dos estados, como à sociedade como um todo.

Especialmente levando em conta a impossibilidade de controle externo, agravada pelo excesso de poder, dado pelo Projeto de Lei, de modo exclusivo, à Presidência da República, complementadas por um possível esvaziamento do orçamento de demais



Terra de  
**Direitos**

ações essenciais ao campo da segurança pública. É neste sentido que entendemos ser urgente e necessária a completa rejeição deste PL por parte da Comissão Especial e do Congresso Nacional.