



## NOTA TÉCNICA – PROJETO DE LEI 3.283/2021

### 1. PORQUE NÃO ALTERAR A LEI ANTITERRORISMO

O Projeto de Lei 3.283/21 (“altera as penas e tipifica como atos terroristas as condutas praticadas em nome ou em favor de grupos criminosos organizados”) não representa novidade em matéria político-criminal. Ao contrário, insere-se em um *continuum* de propostas legislativas que, desde 2016, pretendem alterar a Lei Antiterrorismo (Lei 13.260/16 – LAT) com objetivo de ampliar seu alcance, hoje limitado a condutas praticadas por razões de preconceito ou discriminação de raça, cor, etnia e religião.

A limitação da amplitude da Lei Antiterrorismo é justamente sua maior virtude. No plano da dogmática jurídico-penal, a especial gravidade do injusto de terrorismo está fundamentada em um conjunto de motivações discriminatórias explicitamente reprovadas pela Constituição (art. 4º, VIII; art. 5º, XLI e XLII). No plano político-criminal, a lei é plenamente capaz de reprimir os mais relevantes grupos terroristas em âmbito internacional (Estado Islâmico, Boko Haram, Al-qaeda e outros) que poderiam praticar atentados no Brasil. Ao mesmo tempo, a LAT não habilitou a perseguição de opositores políticos internos: à esquerda ou à direita. Mesmo os envolvidos nos graves episódios do 8 de janeiro de 2023 não foram denunciados por terrorismo, eis que ausente a motivação racista, xenofóbica ou de intolerância religiosa<sup>1</sup>.

### 2. HISTÓRICO E POSSIBILIDADES DE MODIFICAÇÃO NA LEGISLAÇÃO SOBRE GRUPOS CRIMINOSOS

Não é a falta de legislação que permite a atuação de grupos criminosos em diversas áreas do país. Em 2012, criou-se o delito de milícia privada e se aumentou a pena do homicídio praticado por milícias. Em 2013, a Lei 12.850, tipificou o delito de organização criminosa e reduziu os requisitos para a configuração da antiga quadrilha ou bando. A Lei das Organizações Criminosas (ORCRIM), em conjunto com outras, oferece aos agentes do Sistema Penal uma ampla gama de instrumentos de investigação: interceptação telefônica, colaboração premiada, ação controlada, infiltração de agentes, etc.

Em 2019, a Lei 13.964 trouxe mais inovações: perdimento de quaisquer bens utilizados por ORCRIM e milícias, criação de varas especializadas, óbices à progressão de regime e livramento condicional, equiparação do delito de organização criminosa a hediondo em certas circunstâncias, vedação de liberdade provisória, endurecimento do regime carcerário para líderes de grupos criminosos, entre outras medidas.

Diante desse expressivo aumento de rigor e da persistência (e até expansão) das atividades dos grupos criminosos, duas perguntas precisam ser respondidas. O aumento de penas trará benefícios concretos em termos de redução do poder dessas organizações? Mesmo que a resposta seja afirmativa, tal agravamento deve ocorrer por meio da Lei Antiterrorismo?

---

<sup>1</sup> Disponível em: <[shorturl.at/pyzJ2](http://shorturl.at/pyzJ2)>. Acesso em: 04 mai. 2023.



Segundo o texto proposto, equiparam-se a atos terroristas 6 (seis) condutas quando, “praticadas, por qualquer razão com a finalidade de provocar distúrbios civis, em nome ou em favor de organização terrorista ou grupo criminoso organizado”.

Os incisos II<sup>2</sup>, III<sup>3</sup> e IV<sup>4</sup> descrevem ações que, de certo modo, já caracterizam o crime de milícia privada. Os incisos V (atentado contra funcionário público) e VI (fuga de presos) pretendem elevar à condição de delitos autônomos condutas preparatórias para infrações já tipificadas (arts. 121, 129 e 351 do CP). A medida tem utilidade questionável.

O objetivo da antecipação da punibilidade prevista na LAT (art. 5º, *caput* – atos preparatórios) é permitir que o Estado interrompa o planejamento de atentados orquestrados individualmente por “lobos solitários”, pois, em regra, atos preparatórios são impuníveis. Planos homicidas feitos por organizações criminosas já podem ser abortados pela força pública: a mera participação no grupo autoriza a prisão em flagrante e a punição pelo delito associativo.

De qualquer modo, se as penas cominadas a esse conjunto de crimes (associação criminosa, associação para o tráfico, organização criminosa e milícia privada) são, por qualquer razão, consideradas insuficientes, o legislador pode simplesmente aumentá-las. As ações que se pretende equiparar a atos de terrorismo nos incisos II, III, IV, V e VI poderiam ser inseridas como causas especiais de aumento de pena ou qualificadoras nos respectivos tipos penais já existentes. Nada disso requer, portanto, modificação na LAT.

### **3. O PROBLEMA CENTRAL DO PL 3.283/21: CRIMINALIZAÇÃO DO DIREITO DE REUNIÃO**

Alterar a Lei Antiterrorismo para combater milícias e outras organizações criminosas não resolve o problema que se propõe a solucionar. Por outro lado, pode criar mecanismos para a indevida criminalização de movimentos sociais, manifestantes e grupos políticos – com penas draconianas e sob a pecha de “terroristas”. É o que ocorre com a proposta do novo §3º, I do art. 2º da LAT.

Seriam punidas com penas de 12 a 30 anos, condutas que “obstaculizem ou limitem a livre circulação de pessoas, bens e serviços, ressalvado o § 2º deste artigo (...) praticadas, por qualquer razão com a finalidade de provocar distúrbios civis, em nome ou em favor de organização terrorista ou grupo criminoso organizado”.

Limitar a circulação de pessoas, bens e serviços, de forma temporária, é justamente o que compõe o núcleo do direito de reunião, cujo respeito é termômetro de saúde democrática. Cabe ao poder público garantir o exercício dessa liberdade (e ao restante da sociedade suportar o desconforto momentâneo), desde que o ato tenha finalidade lícita, ocorra de maneira pacífica, sem armas, em local público ou aberto ao público e com prévia (mas não formal) comunicação à autoridade competente.

---

<sup>2</sup> “Estabeleçam, mediante violência ou grave ameaça, monopólios, oligopólios ou monopsonios artificiais em determinada região ou zona territorial urbana ou rural”.

<sup>3</sup> “Constranjam, mediante violência ou grave ameaça, alguém ao pagamento de prestação pecuniária ou qualquer tipo de vantagem como condição para o exercício de atividade econômica”.

<sup>4</sup> “Exerçam, mediante violência ou grave ameaça, outro tipo de controle social ou poder paralelo sob determinada região ou zona territorial urbana ou rural em prejuízo das liberdades individuais”.



O choque da pretendida alteração legislativa com a Constituição do país é tão flagrante que basta se atentar, literalmente, ao que essa diz para se perceber o viés antidemocrático da proposta.

Diz nossa Carta republicana, no tópico de direitos e garantias individuais, que, “todos podem reunir-se pacificamente, sem armas, em locais abertos ao público, independentemente de autorização, desde que não frustrem outra reunião anteriormente convocada para o mesmo local, sendo apenas exigido prévio aviso à autoridade competente” (art. 5º, XVI)

É rigorosamente esse o dispositivo constitucional que nuclearmente se abala com a proposta de alteração legislativa.

Ora, o tipo penal proposto não exige sequer que o sujeito ativo integre o grupo criminoso, tampouco requer a prática de violência, grave ameaça ou dano. A inserida noção de “distúrbio civil”, sem qualquer densificação, é demasiadamente imprecisa: qualquer suposta pretensão de causar “tumulto” seria suficiente para caracterizar o elemento subjetivo. Ainda mais grave, abrir mão das motivações discriminatórias (art. 2º, *caput*, LAT) é romper a barreira que impediu ao longo de 7 (sete) anos que o antiterrorismo seja um instrumento de perseguição política.

É dar um cheque em branco para abusos na criminalização primária, o que coloca rigorosamente sob perigo a noção mínima de democracia, que é a convivência com a tolerância ao exercício de crítica, conquanto mais ácida, a qualquer ato público.

Basta imaginar o protesto de moradores de uma comunidade pobre após operação policial com alta letalidade. Aqueles que insistem em marginalizar a pobreza, podem ver nesse exercício de cidadania uma ação orquestrada em benefício do tráfico de drogas. O simples fechamento parcial de uma rodovia, seja em razão de conflito agrário ou em protesto por uma alegada fraude eleitoral serão tratados como terrorismo, se o intérprete visualizar que a manifestação favorece algum grupo criminoso, real ou imaginário.

Indicar como suficiente a ser visto como ato equiparado a terrorismo alguma conduta que, *litteris*, tenha a finalidade de “provocar distúrbios civis”, é inconcebível dentro da convivência democrática. Espera-se que não se prestigie esse passo largo rumo ao autoritarismo, venha ele do viés ideológico que vier.

A remissão ao §2º da LAT, que prevê uma espécie de excludente de tipicidade para protestos, é inócua. Desde a tramitação do PL que daria origem à Lei 13.260, a sociedade civil tem insistido na fragilidade desse dispositivo, pois a exclusão só ocorre se o intérprete entender que a manifestação possui “o objetivo de defender direitos, garantias e liberdades constitucionais”. É aqui que as idiosincrasias pessoais podem aflorar. Uma manifestação a favor da legalização do aborto pode ser lida como o pleito por direitos das mulheres ou como um ataque aos direitos do nascituro – o mesmo vale para um protesto no sentido exatamente oposto. O julgamento sobre legitimidade da pauta determinaria o caráter terrorista do ato.



#### **4. CONCLUSÃO**

Não há qualquer justificativa válida para alteração da Lei Antiterrorismo para fins de repressão a grupos criminosos, seja do ponto de vista dogmático, seja do ponto de vista político criminal. Eventual aumento das penas para o crime organizado – se considerado necessário – deve ocorrer dentro dos dispositivos legais que regem a matéria. O proposto § 3º, I da LAT é inconstitucional por violação do direito de reunião, da liberdade manifestação do pensamento, além de prever pena grosseiramente desproporcional ao conteúdo da conduta.

#### **RESPONSÁVEIS:**

**Renato Stanziola Vieira**

Presidente

**Antonio Pedro Melchior**

Diretor

**Chiavelli Falavigno**

Chefe do Departamento de Política Legislativa Penal

**Lucas Sada**

Coordenador Adjunto do Departamento de Política Legislativa Penal

#### **CONTATO**

Renato Stanziola Vieira | [presidencia@ibccrim.org.br](mailto:presidencia@ibccrim.org.br) | (11) 3111-1040 | [ibccrim.org.br](http://ibccrim.org.br)