

**Human Rights Watch Brasil**  
Alameda Jaú, 72, Conj. 54-56  
São Paulo, SP 01420-000  
Brasil  
e-mail: [brazil@hrw.org](mailto:brazil@hrw.org)  
+55 11 3283 1914

São Paulo, 14 de março de 2016

HUMAN  
RIGHTS  
WATCH

[HRW.org](http://HRW.org)

**AMERICAS DIVISION**

José Miguel Vivanco, *Executive Director*  
Daniel Wilkinson, *Managing Director*  
Maria Laura Canineu, *Brazil Director*  
César Muñoz, *Senior Researcher*  
Tamara Taraciuk, *Senior Researcher*  
Juan Pappier, *Researcher*  
Hugo Arruda, *Coordinator*  
Nina Elizondo, *Associate*  
Kate Segal, *Associate*

**ADVISORY COMMITTEE**

Lloyd Axworthy, *Chair*  
Marina Pinto Kaufman, *Vice Chair*  
Julien Studley, *Vice Chair*  
Roberto Alvarez  
Cynthia Arnson  
Carlos Basombrio  
Peter D. Bell  
Marcelo Bronstein  
Paul Chevigny  
John Dinges  
Denise Dresser  
Tom J. Farer  
Myles Frechet  
Alejandro Garro  
Peter Hakim  
Ronald G. Hellman  
Stephen L. Kass  
Andy Kaufman  
Susanna Leval  
Kenneth Maxwell  
Jocelyn McCalla  
Robert Pastor  
Bruce Rabb  
Michael Shifter  
George Soros  
Rose Styron  
Javier Timerman  
Horacio Verbitsky  
George Vickers  
Alex Wilde

**HUMAN RIGHTS WATCH**

Kenneth Roth, *Executive Director*  
Michele Alexander, *Deputy Executive Director, Development and Global Initiatives*  
Iain Levine, *Deputy Executive Director, Program*  
Chuck Lustig, *Deputy Executive Director, Operations*  
Bruno Stagno Ugarte, *Deputy Executive Director, Advocacy*  
Dinah PoKempner, *General Counsel*  
James Ross, *Legal & Policy Director*  
Hassan Elmasry, *Co-Chair*  
Joel Motley, *Co-Chair*

À Excelentíssima Senhora Presidente da República,  
Dilma Rousseff  
Brasília, BRASIL

Escrevemos para compartilhar com Vossa Excelência as sérias preocupações da Human Rights Watch em relação ao projeto de lei sobre terrorismo aprovado pelo Congresso Nacional no dia 24 de fevereiro de 2016. O projeto contém linguagem vaga e excessivamente ampla que pode representar um risco a direitos fundamentais como as liberdades de expressão e de associação no Brasil. Pedimos, portanto, que Vossa Excelência vete integralmente o projeto.

Embora entendamos que a intenção do governo federal ao apresentar ao Congresso o projeto de lei original era a de atender às recomendações do Grupo de Ação Financeira contra a Lavagem de Dinheiro e o Financiamento do Terrorismo, a versão atual do projeto de lei não é condizente com os parâmetros internacionais de direitos humanos.

A Assembleia Geral das Nações Unidas fez um apelo para que os países “garantam que suas leis que criminalizam atos de terrorismo sejam (...) formuladas com precisão”.<sup>1</sup>

De modo similar, a Comissão Interamericana de Direitos Humanos alertou que as leis que adotam “uma definição abrangente de terrorismo que seja inevitavelmente ampla ou imprecisa” violam o princípio da legalidade.<sup>2</sup> De acordo com a Corte Interamericana de Direitos Humanos, “as definições de crimes devem descrever claramente a conduta criminalizada, estabelecendo seus elementos e os fatores que a distinguem de outras formas de conduta que não são puníveis ou daquelas puníveis com medidas não penais”.<sup>3</sup>

<sup>1</sup> Assembleia Geral das Nações Unidas, Resolução 66/171, 19 de dezembro de 2011, [http://www.un.org/en/ga/search/view\\_doc.asp?symbol=A/RES/66/171](http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/66/171) (acessado em 29 de fevereiro de 2016), parágrafo 6 (m).

<sup>2</sup> Comissão Interamericana de Direitos Humanos, “Relatório sobre Terrorismo e Direitos Humanos,” 22 de outubro de 2002, <https://cidh.oas.org/Terrorism/Eng/part.j.htm> (acessado em 29 de fevereiro de 2016), parágrafo 261.

<sup>3</sup> Corte Interamericana, caso García-Asto e Ramirez Rojas, Decisão de 25 de novembro de 2005, Inter-Am Ct.H.R., (Ser. C) No. 131 (2005) , parágrafo 188.

O projeto de lei nº 2016-F de 2015, aprovado pelo Congresso, não atende a esse parâmetro. O Artigo 2º do projeto define atos de terrorismo como sendo aqueles conduzidos por “por razões de xenofobia, discriminação ou preconceito de raça, cor, etnia e religião, quando cometidos com a finalidade de provocar terror social ou generalizado, expondo a perigo pessoa, patrimônio, a paz pública ou a incolumidade pública.”

Embora o direito internacional não contenha uma definição universal de terrorismo, os parâmetros internacionais dispõem que o termo não deve ser utilizado para criminalizar atos aos quais faltem os elementos da intenção de causar morte ou lesões corporais graves ou de se promover a tomada deliberada de reféns.<sup>4</sup> O projeto de lei aprovado pelo Congresso, entretanto, faz exatamente isso ao definir como “terroristas” atos que expõem pessoas e patrimônio “a perigo”, sem que para isso seja necessário demonstrar intenção de se causar danos à integridade física de indivíduos. Além disso, “expor a perigo” pessoa, patrimônio, “a paz pública” ou “a incolumidade pública” contém conceitos vagos que não estão definidos no projeto. Uma pessoa condenada por um desses atos terroristas definidos vagamente enfrentaria uma pena de 12 a 30 anos de prisão, mesmo que nenhuma lesão ou morte tenha resultado ou pudesse resultar de sua conduta. Nos casos em que o ato resultar em lesão corporal grave, a pena seria acrescida em um terço e, em caso de morte, a pena aumentaria pela metade.

De acordo com o disposto no artigo 2º do projeto de lei, incendiar, depredar, saquear, destruir ou explodir bem público ou privado e “apoderar-se” de vários tipos de estabelecimento, incluindo escolas e instituições bancárias, poderiam ser considerados atos terroristas. Esses dispositivos amplos do projeto de lei também não impõem qualquer exigência de que essas ações tenham sido executadas com a intenção de matar ou causar lesão corporal grave. O Brasil já dispõe de leis para

---

<sup>4</sup> Em 2010, o então relator especial da ONU para a proteção dos direitos humanos no combate ao terrorismo, Martin Scheinin, propôs uma definição modelo delimitada para o terrorismo. Ele definiu terrorismo como “uma ação ou tentativa de ação na qual:

1. A ação:

- (a) Inclui a tomada deliberada de reféns; ou
- (b) Busca causar a morte ou lesão corporal grave a um ou mais indivíduos da população em geral ou de um grupo determinado; ou
- (c) Envolve violência letal ou grave contra um ou mais indivíduos da população em geral ou de um grupo determinado.

2. A ação é executada ou tentada com a intenção de:

- (a) Provocar estado de terror na população em geral ou em um grupo determinado; ou
- (b) Pressionar um governo ou organização internacional a fazer ou abster-se de fazer algo; e

(3) A ação atende:

- (a) À definição de um delito grave de acordo com a legislação nacional, editada com o propósito de atender a convenções e protocolos internacionais sobre o terrorismo ou resoluções do Conselho de Segurança em relação ao terrorismo; ou
- (b) A todos os elementos de um delito grave de acordo com a legislação nacional vigente.”

Ver Relatório do Relator Especial da ONU sobre a promoção e proteção dos direitos humanos e liberdades fundamentais no combate ao terrorismo, Martin Scheinin, Conselho de Direitos Humanos, 16 Sessão, A/HRC/15/51, 22 de dezembro de 2010, <http://www2.ohchr.org/english/bodies/hrcouncil/docs/16session/A-HRC-16-51.pdf>

garantir proteção contra crime de dano, por exemplo, que determina punições, como multa ou detenção de até três anos caso haja emprego de violência ou grave ameaça.

O artigo 3º prevê o crime de “promover”, “constituir”, “integrar” ou “prestar auxílio” a organização terrorista, sem oferecer definição do que constitui uma “organização terrorista”. O crime é punido com pena de prisão de cinco a oito anos. Dada a definição excessivamente ampla de “terrorismo” que o projeto de lei contém, esse dispositivo poderia ser utilizado contra grupos ativistas pacíficos.

O artigo 4º prevê o crime de “apologia” ao terrorismo sem qualquer explicação sobre o que constitui “apologia”. Para esse crime, o projeto prevê pena de prisão de quatro a oito anos, pena que pode ser aumentada em até dois terços caso o crime seja cometido por meio da internet. Assim, uma pessoa que fizer, em uma rede social, um comentário que possa ser interpretado como apoio a um terrorista estaria sujeito a uma pena de até 13 anos de prisão. Um dispositivo tão amplo constitui ameaça à liberdade de expressão.<sup>5</sup>

O artigo 5º torna crime a execução de “atos preparatórios” de ato terrorista, sem qualquer explicação sobre que tipo de atos seria esse. O crime prevê pena de prisão de seis a 23 anos. Combinado à definição excessivamente ampla de “terrorismo”, tal dispositivo possibilitaria ao Estado processar criminalmente e impor penas severas a pessoas que organizem e participem de manifestações legítimas.

É verdade que o projeto de lei inclui, em seu artigo 2º, uma importante ressalva que declara que a definição de terrorismo não se aplica a manifestações políticas, movimentos sociais, sindicais, religiosos, de classe ou de categoria profissional, engajados na defesa de “direitos, garantias e liberdades constitucionais”. Este dispositivo, entretanto, estaria aberto à interpretação de juízes, que poderiam decidir que uma causa legítima promovida por um determinado grupo não se enquadraria nesta categoria, não estando esse grupo protegido contra as disposições excessivamente amplas do artigo 2º. Além disso, essa ressalva não se aplica aos atos não descritos no artigo 2º, como “apologia” ao terrorismo ou a realização de “atos preparatórios” para crime de terrorismo.

Em resumo, ao não definir de forma delimitada o escopo das condutas que busca criminalizar, o projeto de lei de combate ao terrorismo não oferece precisão e clareza suficientes para que sua aplicação seja previsível ou para que indivíduos

---

<sup>5</sup> A Comissão Interamericana declarou que “as leis que criminalizam de forma ampla a apologia ao terrorismo ou a pessoas que podem ter cometido atos terroristas, sem considerar o elemento de incitação à violência arbitrária ou a atos similares, são incompatíveis com o direito à liberdade de expressão.” Relatório sobre Terrorismo e Direitos Humanos, Inter-Am. C.H.R., OEA/Ser.L/V/II.116, Doc. 5 rev. 1 corr. (2002), <http://www1.umn.edu/humanrts/iachr/terrorism-ch3censorship.html> (acessado em 3 de março de 2016), parágrafo 323.

ajustem sua conduta com a certeza de que não serão enquadrados nas suas disposições.

Agradecemos sua atenção para esta questão de grande relevância para o Brasil.

Atenciosamente,



**Maria Laura Canineu**  
Diretora do escritório Brasil, Human Rights Watch



**Letta Tayler**  
Pesquisadora Sênior para Terrorismo/Contraterrorismo, Human Rights Watch

Com cópia para:

Michel Temer, Vice-Presidente da República

Jaques Wagner, Ministro-Chefe da Casa Civil da Presidência da República

Ricardo Berzoini, Ministro-Chefe da Secretaria de Governo da Presidência da República

Nelson Henrique Barbosa Filho, Ministro de Estado da Fazenda

Marivaldo de Castro Pereira, Secretário-Executivo do Ministério da Justiça

Nilma Lino Gomes, Ministra das Mulheres, da Igualdade Racial e dos Direitos Humanos

José Eduardo Cardozo, Advogado Geral da União

Rogério Sottili, Secretário Especial de Direitos Humanos

Contra-Almirante Noriaki Wada, Assessor da Secretaria-Executiva do Conselho de Defesa Nacional

Rodrigo Janot Monteiro de Barros, Procurador-Geral da República

Ricardo Lewandowski, Presidente do Supremo Tribunal Federal