

APELO URGENTE:

VIGILANTISMO E CRIMINALIZAÇÃO DA SOCIEDADE CIVIL POR MEIO DA EXPANSÃO DE LEGISLAÇÕES DE CONTROLE ABUSIVO

São Paulo-SP, Rio de Janeiro-RJ e Curitiba-PR, 06 de Abril de 2021

Para os seguintes Procedimentos Especiais da Organização das Nações Unidas e Relator Especial da CIDH:

Ms. Fionnuala NÍ AOLÁIN, *Special Rapporteur on the promotion and protection of human rights and fundamental freedoms while countering terrorism* (srct@ohchr.org)

Mr. Clement Nyaletsossi VOULE, *Special Rapporteur on the rights to freedom of peaceful assembly and of association* (freeassembly@ohchr.org)

Ms. Mary LAWLOR, *Special Rapporteur on the situation of human rights defenders* (defenders@ohchr.org)

Ms. Irene KHAN, *Special Rapporteur on the promotion and protection of the right to freedom of opinion and expression* (freedex@ohchr.org)

Mr. Pedro José Vaca VILLARREAL, *Special Rapporteur for freedom of expression* (cidhexpresion@oas.org)

1. CONTEXTO GERAL

Pela presente, organizações da sociedade civil vêm atualizar apelo urgente a V. Exas., chamando a atenção para o **risco iminente de serem aprovados pelo Congresso Nacional brasileiro projetos de lei que impactarão no livre e pleno exercício da cidadania e da utilização da legislação já vigente para perseguir, vigiar e/ou controlar movimentos sociais e organizações da sociedade civil**, em especial o Projeto de Lei nº 1595/2019, na Câmara dos Deputados.

Conforme já informamos em apresentação anterior, o Brasil se encontra em um contexto de redução do espaço democrático no qual o Poder Executivo vem se utilizando dos mecanismos que possui para alimentar animosidades e promover ataques concretos contra movimentos sociais, organizações de defesa de direitos e populações específicas.

Veja-se, por exemplo, o caso dos “Brigadistas de Alter do Chão” em que um grupo de ativistas foi alvo de uma investigação sem qualquer lastro e que logrou obter autorização para interceptações telefônicas. De uma interpretação absolutamente enviesada das conversas, se estruturou uma operação policial absolutamente vexatória, na qual houve a invasão das casas dos Brigadistas e de seu local de trabalho e em sua prisão preventiva.¹

Mais recentemente, estão sendo utilizados com frequência dispositivos da Lei de Segurança

¹ Ver <https://artigo19.org/2019/12/11/organizacoes-da-sociedade-civil-enviam-a-onu-e-cidh-apelo-urgente-sobre-arbitrariedades-cometidas-contra-projeto-saude-e-alegria-e-brigadas-de-incendios-de-alter-do-chao/>

Nacional, uma lei criada durante a ditadura militar no Brasil para perseguir opositores, para intimidar pessoas que se manifestem contrariamente ao Presidente da República, a exemplo do que foram alvos advogados, jornalistas e até mesmo políticos.²

Por outro lado, no Poder Legislativo, há uma já conhecida agenda de projetos que visam recrudescer a legislação “anti-terrorismo” e, sob esse pretexto, criar mecanismos de perseguição, vigilantismo e criminalização da sociedade.

Ao longo do ano de 2020, por conta da pandemia e negociações com a presidência do Congresso, esses projetos pouco avançaram. Entretanto, desde o início de março de 2021 a base do governo tem levado a cabo tentativas de acelerar a tramitação de um dos projetos mais preocupantes em análise na Câmara de Deputados, o Projeto de Lei 1595/2019. Ao mesmo tempo, exatamente por conta da necessidade de se adotar a deliberação por meio remoto durante a pandemia, agora há uma menor permeabilidade do Congresso Nacional à participação social.

Por isso é com extrema preocupação que vemos a retomada acelerada da tramitação do Projeto de Lei 1595/19 na Câmara dos Deputados e da possibilidade real de que os demais projetos também voltem a tramitar sem a necessária discussão, maturação e da efetiva análise de sua pertinência e adequação às normas de direitos humanos.

No atual contexto - em que não há possibilidade normal de incidência junto ao Congresso Nacional por conta da pandemia e no qual avançam iniciativas em todos os níveis de reduzir os espaços democráticos - e com as atenções do país voltadas ao caos generalizado causado pela má condução do enfrentamento da pandemia de COVID-19 - alcançamos a marca de 300.000 mortos no último dia 25 -, é absolutamente problemático o avanço dessa agenda legislativa.

2. ATUALIZAÇÃO NA TRAMITAÇÃO DOS PROJETOS

Em março de 2021 foram retomados os trabalhos das Comissões dentro da Câmara dos Deputados e do Senado, o que torna possível a tramitação de qualquer projeto de Lei, independente de sua relação com o enfrentamento da pandemia. Com o recrudescimento da pandemia nos últimos dias, o presidente da Câmara, Deputado Arthur Lira (PP/AL) anunciou na última quinta-feira 25 de março que a pauta fica bloqueada para questões relacionadas à pandemia durante as duas próximas semanas. Entretanto, passado esse período a expectativa é que os trabalhos sejam retomados normalmente.

É nesse cenário que se retomou a tramitação do PL 1595/2019. Durante 2019 o projeto havia sido distribuído para análise de 4 Comissões na Câmara, tendo sido aprovado parecer favorável da Comissão de Segurança de Segurança Pública e Combate ao Crime Organizado e estava pendente sua análise pela Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional. Em 01/03/2021, em uma manobra regimental, o autor do Projeto de Lei 1.595, Deputado Major Vitor Hugo (antigo Líder do Governo na Câmara dos Deputados e atual Líder do PSL na Câmara) protocolou um pedido para que o projeto fosse

² Ver <https://politica.estadao.com.br/noticias/geral,inqueritos-da-pf-com-base-na-lei-de-seguranca-nacional-crescem-285-no-governo-bolsonaro,70003652910>

distribuído também para a Comissão de Ciência e Tecnologia, o que implicava, na prática a solicitação de trâmite extraordinário do projeto por meio de uma Comissão Especial. A instalação de uma Comissão Especial significa que o PL 1.595/2019 deixa de passar de forma escalonada por cada uma das Comissões temáticas e poderá ser discutido em um espaço específico, a ser composto de acordo com a proporção entre os blocos parlamentares da casa.

O Presidente da Câmara, Dep. Arthur Lira, aliado do Governo Federal, determinou, no dia 16/03/2021, a criação da Comissão Especial de análise do projeto. No dia 18/03/2021 a Comissão foi formalmente instalada e no dia 20/03/2021 já havia a indicação de mais de 10 deputados da base do governo para compor a Comissão. Essa forma de tramitação e o pouco intervalo de dias em que se deu todas essas etapas de criação da Comissão Especial são um sinal de alerta de que o autor do projeto, em conjunto com a presidência da Câmara, darão **trâmite acelerado ao projeto com pouco ou nenhum espaço para incidência da sociedade civil**, agravado pelo contexto da pandemia de COVID-19.

Note-se que por diversas vezes foi apontado que esse projeto em específico demanda grande e madura discussão. **A proporção das alterações que ele realiza é tamanha que permitirá a criação de verdadeiro aparato paralelo de vigilância, diretamente subordinado ao Presidente da República**, que poderá monitorar e agir contra um largo escopo de atividades sob o pretexto de terem alguma relação com terrorismo.

Agora, a Comissão Especial vem recebendo com muita velocidade indicações dos líderes partidários de modo que, muito em breve, poderá iniciar seus trabalhos. **Há, portanto, o risco de em poucas semanas o projeto ser enviado diretamente a Plenário onde poderá ser aprovado sem muita discussão** e sem a possibilidade de efetivo debate, já que fatalmente se realizará de modo online.

Portanto, é urgente a manifestação de Vossas Excelências e a adoção das medidas possíveis para evitar que esse projeto tramite e seja aprovado de forma açodada, sem articulação e debate e enquanto o foco do país está na sobrevivência contra a pandemia e suas consequências, em um cenário de crescente aumento da repressão Estatal.

2.1 Sobre o Projeto de Lei 1595/2019 na Câmara dos Deputados

Os riscos envolvidos na adoção do PL 1595/2019 podem ser divididos em 3 eixos:

- a. Ampliação do conceito de terrorismo e criminalização dos movimentos e organizações sociais;
- b. Criação de um sistema paralelo de segurança, vigilância e controle social altamente centralizado no Presidente da República;
- c. Garantia de impunidade nas chamadas “ações contraterroristas”.

Esses aspectos não só colocam em grave risco às liberdades de expressão, associação e reunião e o direito ao protesto, como havíamos indicado a essas Relatorias previamente, mas hoje, visto em seu contexto, representam ainda, um risco à própria democracia brasileira e ao Estado de Direito. Como mencionamos, nos últimos anos, é crescente as denúncias de aumento da criminalização, perseguição e estigmatização da sociedade civil, jornalistas e comunicadores por parte de autoridades estatais com o

avanço do autoritarismo no país. O crescente uso da Lei de Segurança Nacional - que possui uma lógica próxima ao do PL 1595/2019 -, para monitorar e processar vozes dissidentes, nos dá fortes indícios do uso que se daria a essa nova legislação.

a. Ampliação do conceito de terrorismo e criminalização da atuação social

O PL 1595/2019 institui uma série de ferramentas estatais para vigiar e perseguir pessoas e grupos que possam ser enquadrados em critérios amplos e pouco definidos como aqueles que “*aparente ter a intenção*” de realizar ações que possam “*intimidar ou coagir a população civil ou de afetar a definição de políticas públicas*”, através de uma larga lista de ações como “*intimidação, coerção, destruição em massa, assassinatos, sequestros ou qualquer outra forma de violência*”. A vagueza dos conceitos facilmente permitiria se enquadrassem não só manifestações públicas organizadas, como protestos e greves, mas qualquer ação ou manifestação, inclusive individual e no meio digital, de tentativa de participação no debate público que possam “afetar a definição de políticas públicas”.

Sobre o argumento de que pretende criar um “sistema de contraterrorismo”, o projeto estabelece um **novo conceito de terrorismo extinguindo a motivação e alterando a finalidade**. Nesta proposta, não há qualquer elemento que diferencie o chamado “ato terrorista” de crimes comuns e criminaliza a mera intenção, pois os únicos requisitos para a sua configuração são resultados genéricos como “perigo para a vida humana” e “afetar a definição de políticas públicas”, que sequer precisam se concretizar, uma vez que basta que o agente “aparente ter a intenção” de causá-los. Assim, atos inerentes ao regime democrático como protestos, manifestações, marchas e afins poderiam vir a ser enquadrados nos termos do projeto, tornando impossível o livre exercício de liberdades individuais.

Este tipo de previsão normativa, conforme foi amplamente defendido durante a tramitação da Lei nº 13.260/2016, **viola o princípio da taxatividade no direito penal, segundo o qual a norma incriminadora deve ser elaborada de forma clara e precisa**, de forma a evitar interpretações extensivas. Ainda, a excessiva abrangência das previsões contraria os padrões internacionais de direitos humanos.

b. Criação de um sistema paralelo de segurança, vigilância e controle social

O PL 1595/2019, cria novas ferramentas de atuação desde ações - as chamadas ações contraterroristas - que vão desde ações de controle das fronteiras nacionais até a elaboração de estratégias sofisticadas de inteligência, vigilantismo e infiltração de agentes públicos para a prevenção e repressão da atividade considerada terrorista. Para levar adiante essas ações, **cria um sistema paralelo de vigilância e controle social**, com o estabelecimento do Sistema Nacional Contraterrorista, a instauração da Política Nacional Contraterrorista e criação das Unidades Estratégicas Contraterroristas. Essa nova institucionalidade é **altamente centralizada no Presidente da República**, que passa a ter poderes de coordenar as forças armadas e policiais, bem como de mobilizar qualquer agente público para a execução de ações secretas com escassos mecanismos de controle entre poderes e nenhum mecanismo de controle social.

Assim, permite que qualquer agente público contraterrorista faça uso de “técnicas operacionais sigilosas” - como o uso de “captação ambiental de sinais eletromagnéticos”, “ação controlada”, acesso e interceptação de comunicações e dados privados e infiltração de policiais em atividades de investigação. Como se não bastasse, em seu artigo 23, delega ao Presidente da República uma enorme capacidade

regulamentar à lei, representando **um verdadeiro cheque em branco ao mandatário do País** para que determine como será a atuação e o escopo do pretendido “Sistema”. Isso, por si só, reforça enormemente o risco de uso político de ferramentas tão drásticas e invasivas e faz aumentar ainda mais a preocupação com sua utilização para perseguir opositores. Em seu artigo 5º, institui uma espécie de dever à que toda a sociedade venha a colaborar com o Poder Público para a obtenção de informações diante de “atitudes suspeitas”, introduzindo no país verdadeiro clima de vigilância e denunciamento, aptos a danificar enormemente o tecido social.

c. Garantia de impunidade nas chamadas “ações contraterroristas”

O art. 13º do PL determina que ações contraterroristas em geral configuram hipóteses de excludente de ilicitude (especificamente, legítima defesa própria e de terceiros, estrito cumprimento de dever legal e estado de necessidade) e de culpabilidade (inexigibilidade de conduta diversa) do Código Penal. Assim, **tornando ainda menor o controle e a responsabilização dos agentes públicos por sua conduta**, que, somado à amplitude dos conceitos que propõe, abre espaço para a licença para matar.

Em suma, o Projeto de Lei nº 1595/2019 é dotado de um alto nível de complexidade, tanto por propor um novo quadro conceitual em torno das noções de terrorismo e contraterrorismo, quanto por mobilizar a criação e implementação prática de um sistema coordenado de combate a esta prática.

Sua tramitação sem a devida e ponderada discussão pode fazer com que sejam criadas ferramentas de perseguição a opositores e à sociedade civil, de forma absolutamente incompatível com um ambiente livre e democrático.

A seguir, alguns trechos exemplificativos do Projeto:

“Art. 1º, §2º Esta Lei será aplicada também para prevenir e reprimir a execução de ato que, **embora não tipificado como crime de terrorismo:**

a) **seja perigoso para a vida humana ou potencialmente destrutivo** em relação a alguma infraestrutura crítica, serviço público essencial ou recurso-chave; e

b) **aparente ter a intenção de intimidar ou coagir a população civil ou de afetar a definição de políticas públicas** por meio de intimidação, coerção, destruição em massa, assassinatos, sequestros ou qualquer outra forma de violência.

“Art. 4º Para fins de aplicação desta Lei, adotar-se-ão as seguintes definições: (...) IV – agentes públicos contraterroristas são os militares e os servidores públicos com formação específica para atuação no enfrentamento ao terror pertencentes às seguintes carreiras: a) militar das Forças Armadas; b) militar ou servidor público de órgão de segurança pública federal, estadual ou do Distrito Federal; c) servidor público da Agência Brasileira de Inteligência; e d) outras carreiras do serviço público, conforme regulamento”.

“Art. 5º As ações contraterroristas preventivas ordinárias, sem prejuízo de outras ações descritas em regulamento, incluem: (...)

III - o monitoramento, por meio de operações de inteligência, de fatos associados ou que possam estar associados a terrorismo, para identificação de formas de atuação dos grupos terroristas, de suas fontes de financiamento e, particularmente, de seus meios de recrutamento, propaganda e apologia; (...)

X - a condução sistemática de campanhas estratégicas de comunicação voltadas para públicos-alvo de interesse no contexto das ações contraterroristas; (...)

Parágrafo único. A condução das ações citadas no caput pressupõe a participação efetiva, naquilo que couber, de toda a população brasileira, especialmente quanto à **colaboração com o Poder Público na obtenção de informações acerca de atitudes suspeitas, na forma do regulamento, e à construção de um ambiente social seguro e pacífico.**

“Art. 11. Os agentes públicos contraterroristas envolvidos no preparo e no emprego voltados para as ações contraterroristas poderão se utilizar de técnicas operacionais sigilosas específicas para os fins de prevenir ou de combater a ameaça terrorista.

Parágrafo único. Para a consecução dos fins mencionados no caput, ficam os agentes públicos contraterroristas autorizados a realizarem as ações previstas no art. 3º, II, III, IV e VII, da Lei n.º 12.850, de 2 de agosto de 2013, na forma e dentro dos limites por esta Lei disciplinados, observadas as disposições do art. 22 e respeitadas as seguintes adaptações ao contexto desta Lei: (...)

II – a infiltração em organizações terroristas será autorizada se houver indícios de condução de atos preparatórios em relação ao crime de terrorismo ou do descrito no §2º do art. 1º desta Lei;

“Art. 12. As autoridades mencionadas nos incisos X e XI do art. 23 poderão, nos termos do art. 22, requerer motivadamente ao Poder Judiciário que determine às operadoras de telefonia celular a localização geográfica de aparelhos telefônicos específicos.

“Art. 14. Fica instituído o Sistema Nacional Contraterrorista (SNC), que integra as atividades de planejamento e de execução das ações contraterroristas, com a finalidade precípua de impedir a realização de atos terroristas contra o Estado Brasileiro e de combater seus perpetradores, caso as ações contraterroristas preventivas ordinárias não obtenham êxito completo.

Parágrafo único. O SNC coordenará, respeitados os limites do pacto federativo, as atividades de preparo e de emprego das forças militares e policiais e das unidades de inteligência no que tange às ações contraterroristas.

“Art. 16. A execução da Política Nacional Contraterrorista (PNC), fixada pelo Presidente da República, será levada a efeito pela Autoridade Nacional Contraterrorista, sob a supervisão de órgão a ser definido pelo Poder Executivo Federal.

“Art. 19. O Comando Conjunto de Operações Especiais e o Grupo Nacional de Operações Especiais, unidades estratégicas contraterroristas, definidas nos incisos X e XI ao caput do art. 23, ativado ou instituído pelo Presidente da República em caráter episódico para a solução de crise pontual e específica, serão: I - diretamente subordinados ao Presidente da República ou a autoridade por ele designada; e II - compostos por militares e civis especialmente selecionados, de acordo com o regulamento.”

Art. 21. No caso das ações contraterroristas preventivas extraordinárias e repressivas realizadas no território nacional, o emprego das unidades estratégicas contraterroristas e dos agentes públicos contraterroristas terá como pressuposto a decretação de intervenção federal, de estado de defesa ou de estado de sítio, com fulcro em suas respectivas previsões constitucionais.

“Art. 29. O disposto nesta Lei não exclui a atribuição da Agência Brasileira de Inteligência para a execução das atividades de prevenção e acompanhamento estratégico do fenômeno do terrorismo, por meio da coleta e da busca de dados de inteligência e da produção de conhecimentos sobre essas atividades.

Parágrafo único. As informações obtidas no âmbito da atribuição mencionada no caput deverão ser mantidas em sigilo, não podendo servir diretamente como provas em investigação ou processo criminal, ainda que possam ser utilizadas para legitimar eventual notícia-crime, ressalvado

o compartilhamento de informações no âmbito da integração dos sistemas a que se refere o inciso VII ao art. 23

3. APELO URGENTE

Voltamos a apresentar informações sobre este apelo urgente aos procedimentos especiais da ONU e da Relatoria Especial da CIDH para que averiguem e cobrem providências imediatas das autoridades brasileiras sobre o abusivo e irresponsável aumento das legislações que **colocam em risco o espaço democrático e da utilização abusiva da legislação em vigor para a perseguição de movimentos e organizações**, em violação aos standards internacionais de direitos humanos, em especial o Projeto de Lei 1.595/19 da Câmara dos Deputados.

A luz dos fatos denunciados, as organizações da sociedade civil subscritoras solicitam aos procedimentos especiais da ONU e à Relatoria Especial da CIDH, por meio de comunicação com as instâncias competentes, que instem as autoridades brasileiras, em especial a Presidência da Câmara dos Deputados e do Senado Federal a:

- a) garantir tramitação ordinária ao PL 1595/2019 para que haja amplo debate social e público sobre o tema devido a suas previsões que violam os direitos fundamentais, e, nesse sentido, não dar continuidade à sua tramitação durante a pandemia de COVID-19.
- b) se abster de propor ou apoiar projetos que possam permitir, sob qualquer pretexto - a vigilância, o solapamento da liberdade de expressão, manifestação ou reunião ou a criminalização da sociedade civil;
- c) não colocar na Pauta Legislativa nenhum projeto de lei desse tipo e, caso pautados, sejam eles rechaçados por afronta aos direitos humanos, sobretudo durante atual momento em que se discute o enfrentamento à COVID-19 e que não há efetiva possibilidade de participação no processo legislativo por conta das deliberações online ou semipresenciais;
- d) que todo e qualquer projeto que eventualmente possa ter as consequências negativas acima descritas sejam submetidos a amplo e minucioso debate democrático, sem tramitação indevidamente acelerada;
- e) que não se utilizem da legislação já vigente para, de qualquer forma, violar o direito à privacidade, liberdade de expressão, manifestação, reunião ou a criminalizar a sociedade civil.

Por fim, solicitamos também que os procedimentos especiais emitam um comunicado de imprensa conjunto chamando atenção para a gravidade da situação e manifestando a elevada opinião das Relatorias sobre a incompatibilidade dessa legislação³ com os direitos humanos.

Assinam:

³ Em anexo segue a integralidade do texto do projeto de lei.

ARTIGO 19
CONECTAS DIREITOS HUMANOS
JUSTIÇA GLOBAL
TERRA DE DIREITOS