



ANA PAULA PINTO FAGUNDES

**A INSTRUMENTALIZAÇÃO DO “TERROR”:
LEI Nº 13.260/2016 (LEI ANTITERRORISMO) E A
CRIMINALIZAÇÃO DOS MOVIMENTOS SOCIAIS**

LAVRAS-MG

2023

ANA PAULA PINTO FAGUNDES

**A INSTRUMENTALIZAÇÃO DO “TERROR”:
LEI Nº 13.260/2016 (LEI ANTITERRORISMO) E A CRIMINALIZAÇÃO DOS
MOVIMENTOS SOCIAIS**

Monografia apresentada à Universidade Federal de Lavras, como parte das exigências do Curso de Direito, para a obtenção do título de Bacharel.

Profº. Me. Prof. Bruno Henrique Gonçalves
Orientador

**LAVRAS-MG
2023**

ANA PAULA PINTO FAGUNDES

**A INSTRUMENTALIZAÇÃO DO
“TERROR”: LEI Nº 13.260/2016 (LEI
ANTITERRORISMO) E A
CRIMINALIZAÇÃO DOS
MOVIMENTOS SOCIAIS**

**THE INSTRUMENTALIZATION OF
“TERROR”: LAW Nº 13,260/2016
(ANTI-TERRORISM LAW) AND THE
CRIMINALIZATION OF SOCIAL
MOVEMENTS**

Monografia apresentada à Universidade Federal de Lavras, como parte das exigências do Curso de Direito, para a obtenção do título de Bacharel.

APROVADA em ___ de ___ 2023
Prof. Me. Prof. Bruno Henrique Gonçalves (FDSM).

Prof. Me. Prof. Bruno Henrique Gonçalves
Orientador

**LAVRAS-MG
2023**

AGRADECIMENTOS

À minhas mãe, Águida, por ser minha base, meu exemplo de força e pelo apoio incondicional.

Ao meu pai, Paulo, por me inspirar sempre a ser persistente, responsável e acreditar nos planos de Deus. Obrigada por ser o meu grande incentivador.

À minha irmã, Isabela, pelo amor que não consigo explicar em palavras.

Aos meus amigos, em especial, Rafaela, Laura e Otávio, por trazer leveza à minha graduação e por não permitir que o cansaço me fizesse desistir. Obrigada por cada encontro, conversa, pela parceria e pelas boas risadas. Vou sentir saudades (para dizer o mínimo).

Aos professores do curso de direito da UFLA, pelo ensino de qualidade, pela perseverança e incentivo.

Ao GEPEC (Grupo de estudos, pesquisa e extensão no cárcere), por me permitir ter uma visão crítica do direito penal, por mais frustrante que seja.

A todos aqueles que permitiram que esses 5 anos de graduação fossem memoráveis. Muito obrigada.

"La utopía está en el horizonte.

*Camino dos pasos, ella se aleja dos pasos y el horizonte se
corre diez pasos más allá.*

Entonces, ¿para qué sirve la utopía?

Para eso, sirve para caminar." (Desconhecido)

RESUMO

Pretendeu-se, neste trabalho, analisar a amplitude conceitual de terrorismo e sua possibilidade de instrumentalização, a fim de criminalizar os movimentos reivindicatórios, considerando o disposto na Lei nº 13.260 de 2016 (Lei antiterrorismo). Para esse fim, foram realizadas análises doutrinárias e legislativas. Assim sendo, foram definidas as possíveis delimitações conceituais de terrorismo, considerando as dificuldades para sua definição e as saídas encontradas pelas legislações internacionais e domésticas, ao longo da história. Ato contínuo, foi analisada a tramitação da Lei nº 13.260/16, o conceito conferido ao crime de terrorismo e as (in)compatibilidades com os princípios constitucionais penais de contenção do *jus puniendi*. Após, foi examinada a eficácia da norma permissiva do §2º do art. 2º da Lei para o fim que se propõe, ou seja, proteção das mobilizações sociais. Por fim, o presente trabalho, de forma sucinta, investigou as implicações práticas da Lei Antiterrorismo ao longo dos anos. Avalia-se que o estudo foi capaz de realizar uma análise sistemática acerca do tema, a partir da legislação doméstica, e propondo, inclusive, a inconstitucionalidade de diversos dispositivos.

Palavras chave: Terrorismo. Direito Penal. Legalidade. Inimigo. Movimentos sociais.

ABSTRACT

The aim of this work was to analyze the conceptual breadth of terrorism and its possibility of instrumentalization, in order to criminalize protest movements, considering the provisions of Law No. 13,260 of 2016 (Anti-Terrorism Law). To this end, doctrinal and legislative analyzes were carried out. Therefore, the possible conceptual delimitations of terrorism were defined, considering the difficulties in defining it and the solutions found by international and domestic legislation throughout history. Next, the processing of Law No. 13,260/16, the concept given to the crime of terrorism and the (in)compatibilities with the criminal constitutional principles of containing *jus puniendi* were analyzed. Afterwards, the effectiveness of the permissive norm in §2 of art. 2nd of the Law for the proposed purpose, that is, protection of social mobilizations. Finally, this work, succinctly, investigated the practical implications of the Anti-Terrorism Law over the years. It is estimated that the study was able to carry out a systematic analysis of the topic, based on domestic legislation, and even proposing the unconstitutionality of several provisions. .

Keywords: Terrorism. Criminal Law. Legality. Enemy. Social movements.

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	1
2. (IN) DEFINIÇÃO DO TERMO ‘TERRORISMO’: DA CONCEITUALIZAÇÃO À INSTRUMENTALIZAÇÃO	4
3. O TERRORISMO NA LEI Nº 13.260/2016	11
3.1. PROCESSO LEGISLATIVO: TRAMITAÇÃO	15
3.2. ANÁLISE DA DEFINIÇÃO DE TERRORISMO À LUZ DA BASE PRINCIPOLÓGICA DO DIREITO PENAL BRASILEIRO	20
4. LEI ANTITERRORISMO E A CRIMINALIZAÇÃO DOS MOVIMENTOS SOCIAIS	26
4.1. NORMA PENAL PERMISSIVA PREVISTA PELO §2º DO ART. 2º DA LEI ANTITERRORISMO	29
4.2. LEI ANTITERROR APÓS 7 ANOS DE VIGÊNCIA	33
5. CONCLUSÃO	36

1. INTRODUÇÃO

Em 8 de janeiro de 2023, o Distrito Federal foi palco de uma tentativa de golpe de Estado. Esse episódio, marcado pela invasão do Congresso Nacional e do Supremo Tribunal Federal, possuiu como pauta principal, *a priori*, o questionamento dos resultados do segundo turno das eleições presidenciais, que ocorreram no final de 2022. Esse contexto, além de dar luz à fragilidade da experiência democrática brasileira, ressoou o debate acerca da Lei 13.260 de 2016 (Lei Antiterrorismo) e suas implicações.

Em relação ao episódio em questão, a Procuradoria Geral da República (PGR), até o presente momento, limitou as acusações a cinco tipos penais, quais sejam: associação criminosa; abolição violenta do Estado Democrático de Direito; golpe de Estado; dano qualificado pela violência; e deterioração de patrimônio tombado¹. Percebe-se, portanto, que as condutas não foram enquadradas juridicamente como atos terroristas, considerando que não preencheram os requisitos impostos pela Lei nº 13.260/2016.

Não obstante a ausência de imputação para terrorismo, o acontecimento foi capaz de fomentar o debate acerca do tema. A discussão foi estimulada tanto pela mídia, que muitas vezes se utilizou de tal termo em suas manchetes², quanto pelos próprios ministros do Supremo Tribunal Federal ao emitirem declarações e prolatarem decisões correlatas. A fim de exemplificação, o Ministro Alexandre de Moraes ao determinar, dentre outras questões, o afastamento do governador do Distrito Federal, Ibaneis Rocha (MDB), reconheceu as atitudes dos vândalos como “atos criminosos e terroristas”³.

¹ Acesso em: <https://portal.stf.jus.br/noticias/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=517059&ori=1>.

² A fim de exemplificação, destaca-se notícias da plataforma G1 (acesso em: <https://g1.globo.com/df/distrito-federal/noticia/2023/01/08/o-dia-em-que-bolsonaristas-invadiram-o-congresso-o-planalto-e-o-stf-como-isso-aconteceu-e-quais-as-consequencias.ghtml>) e do Jornal do Estado de Minas (acesso em: https://www.em.com.br/app/noticia/politica/2023/02/24/interna_politica,1461467/bolsonaro-fala-sobre-atos-terroristas-do-8-de-janeiro-nao-foi-terrorismo.shtml).

³ “ A omissão das autoridades públicas, além de potencialmente criminosa, é estarrecedora, pois, neste caso, **os atos de terrorismo** se revelam como verdadeira “tragédia anunciada”, pela absoluta publicidade da convocação das manifestações ilegais pelas redes sociais e aplicativos de troca de mensagens, tais como o WhatsApp e Telegram (...) O afastamento do exercício do cargo se trata, portanto, de medida razoável, adequada e proporcional para garantia da ordem pública com a cessação da prática criminosa reiterada, havendo, neste caso, fortes indícios de que o investigado é, no mínimo, conivente com associação criminosa **voltada a atos terroristas**.(...)” Inquérito 4879/DF, pág. 10. Ademais, a Ministra Rosa Weber, como presidente da instituição, fez a seguinte declaração, em nota: “(...) O STF atuará para que **os terroristas** que participaram desses atos sejam devidamente julgados e exemplarmente punidos (...) O prédio histórico será reconstruído. A Suprema Corte não se deixará

Em que pese as interpretações do episódio pelo campo político, fato é que, considerando o disposto no ordenamento jurídico brasileiro, a reprimenda penal relacionada ao crime de terrorismo não se moldaria à tentativa de golpe de 8 de janeiro.

Nessa toada, é perceptível a maleabilidade que permeia o conceito de terrorismo, de modo que, habitualmente, sua aplicação em diferentes contextos não está circunscrita pela sua previsão normativa. Dessa forma, essa subjetividade intrínseca ao termo pode viabilizar sua instrumentalização a depender da finalidade do sujeito que se beneficia com sua utilização. Até porque, o ato de provocar terror delinea ideias genéricas, podendo tanto se referir a um ataque armado a determinado país quanto a um movimento reivindicatório que prejudica o *status quo* conservador-liberal imposto.

À vista disso, a ausência de objetividade que sobrevém da própria natureza da palavra implica grande preocupação, especialmente em países, como o Brasil, que possui uma experiência democrática extremamente recente e que guarda raízes institucionais autoritárias de tempos não muito longínquos. Ressalta-se que, como será abordado ao longo do presente estudo, as legislações antiterror se impõem, historicamente, como meio de mecanismo de controle estatal sobre grupos que o interesse oficial procura conter, induzindo, comumente, à ideia de “inimigo interno” - podendo ser ilustrado pelo fantasma do comunismo, por exemplo.

Logo, ao considerar a ausência de um conceito uníssono de terrorismo, o emprego do termo de forma arbitrária se constrói como uma ameaça aos movimentos sociais legítimos.

Assim sendo, a legislação doméstica que promove a tipificação dos atos terroristas preenche papel central nessa discussão, ao analisar o modo que as previsões estão dispostas e, por consequência, as suas possibilidades de incidência.

Em suma, qual a amplitude da aplicabilidade do conceito de terrorismo atribuído pela Lei nº 13.260/2016? O texto de lei em questão é compatível com o texto constitucional?

A partir dessas questões centrais, o presente trabalho, em seu segundo capítulo, aborda a dificuldade para construir um conceito de terrorismo e, a partir de então, a possibilidade de sua instrumentalização para a construção de narrativas, conforme a conveniência política.

O capítulo seguinte discute o tratamento do terrorismo pela Lei nº 13.260/16, bem como o seu processo de tramitação e a análise de sua compatibilidade com a base principiológica do direito penal, e por consequência, com o texto constitucional.

intimidar por atos criminosos e de delinquentes infensos ao Estado Democrático de Direito”. (<https://portal.stf.jus.br/noticias/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=500240&ori=1>)

O quarto e último capítulo busca debater a possibilidade de criminalização dos movimentos sociais pela Lei Antiterrorismo, conferindo destaque à norma permissiva do §2º do art. 2º, e, da criação de um inimigo público, qual seja, os movimentos reivindicatórios, a partir da retórica do terror. Por fim, foram examinadas as implicações práticas da Lei antiterrorismo após 7 anos de vigência.

2. (IN) DEFINIÇÃO DO TERMO ‘TERRORISMO’: DA CONCEITUALIZAÇÃO À INSTRUMENTALIZAÇÃO

Gravita em torno do termo ‘terrorismo’ uma subjetividade intrínseca, que garante, pela sua própria natureza, uma maleabilidade quanto a sua utilização. Dessa forma, historicamente, a conceitualização de terrorismo enfrenta diversas dificuldades ao tentar identificar um significado uníssono, que compreenda sua complexidade.

A palavra ‘terror’ vem do latim ‘terrere’ que significa “fazer tremer”. Afirma-se que a categoria remonta à Revolução Francesa, do período conhecido como “Terror” da ditadura Jacobina, estabelecido em setembro de 1793, e que se consumou com a queda de Robespierre, assegurando o poder à burguesia. Assim sendo, em nome da soberania popular, fomentada pelo pensamento iluminista, a Revolução procurava defendê-la através do terror de Estado, onde os fins justificavam os meios. No entanto, segundo Hector Luis Saint-Pierre, “como tática de violência, ele (terrorismo) é tão antigo quanto a própria guerra, que acompanha o homem desde seus primórdios.” (2018, p. 1158).

De acordo com o autor:

Não obstante ser um conceito muito empregado nas análises de Segurança Internacional e pelo jornalismo contemporâneo, o conceito de terrorismo é um fenômeno difuso e global que, na sua ambiguidade conceitual, se tornou **politicamente versátil para identificar o inimigo em três planos diferentes, substituindo a função que desempenhou o comunismo durante a Guerra Fria.** (SAINT-PIERRE, 2018, p. 1158-1159) (grifo nosso)

Os três planos supramencionados tratam-se da frente internacional, da manifestação nacional e da sua condensação material em determinado país.

O primeiro se refere à inimizade global construída pelas alianças internacionais que divide o mundo em esferas inconciliáveis - o lado “bom”, representado por aqueles que se comprometem na guerra contra esse inimigo, e o lado do “mal”, representado pelos terroristas ou por aqueles que adotam suposto posicionamento neutro, às margens desse cenário antagônico.

O segundo delimita a fronteira interna da guerra, considerando que, ante a imprevisibilidade de suas ações atrelada à ambiguidade do termo, os governos deveriam se manter constantemente em estado de alerta. Nesse campo, há a possibilidade latente dos Estados, conforme suas necessidades, caracterizar determinado movimento de descontentamento social como ato terrorista.

Por fim, o último plano revela a possibilidade de rotular arbitrariamente determinado

país ou países como representativos do ‘eixo do mal’.

É importante salientar que não se tenta criar pelo presente trabalho um roteiro cinematográfico de teorias conspiratórias. O que se discute é a realidade internacional, permeada por interesses políticos e econômicos, que acompanham os ciclos históricos. Não existe, na disputa internacional, lados do bem ou do mal, discordar disso seria tornar a discussão extremamente simplista. Contudo, é cediço que, ao longo da história, narrativas são criadas a fim de elaborar uma perspectiva hegemônica do mundo, normalmente a perspectiva ocidental estadunidense.

Ultrapassado esse ponto, é manifesto que o uso abusivo do conceito de terrorismo, além da intencionalidade de narrativas políticas, se esbarra em dificuldades próprias dessa névoa que o encobre. Vejamos.

Uma das dificuldades seria a característica eminentemente subjetiva do terror. O terrorismo é uma forma de violência que se realiza no âmbito psicológico do indivíduo, destruindo a moral de uma classe ou nação, e, portanto, possui caráter íntimo. O medo, sendo um fenômeno subjetivo, não pode ser determinado a partir de critérios objetivos, depende de fatores funcionais, pessoais e culturais. Essa natureza vaga e ambígua, de acordo com o professor Saint-Pierre, seria o objetivo estratégico peculiar desse modo de violência, que possui como fim causar incerteza, ansiedade e amedrontamento, no intuito de condicionar as atividades dos indivíduos.

Outro impasse seria o sentido pejorativo que historicamente é conferido a essa palavra. O emprego do vocábulo terrorista é acompanhado por um juízo de valor, de modo que aqueles que para alguns são terroristas, para outros são heróis. Assim sendo, o terrorista se constrói a partir da noção do outro, o que dificulta a criação de um objeto consensual, aceito por todos. Além disso, ante a ideia de “nós” e “eles”, a rotulação em comento apela para a eliminação do terrorista através do emprego de qualquer meio, inclusive supressão de garantias fundamentais, assim como favorece o abismo social criado entre o restante da população e esses indivíduos, evitando qualquer tipo de compaixão ou simpatia.

Nessa linha, afirma o autor Marcello Di Filippo:

Tal como acontece com muitas outras palavras ou conceitos, “terrorismo” pode ser utilizado de muitas maneiras ou para muitos propósitos. Em situações de conflito, por exemplo, pode ser uma ferramenta evocativa capaz de desqualificar o lado do adversário, seja ele um indivíduo, uma organização privada, um grupo insurgente, um movimento de libertação nacional, um Estado ou um grupo de Estados. Além disso, **a história de grandes mudanças sociais e políticas em muitos países e regiões mostra como o “terrorista” de ontem pode transformar-se no herói nacional de hoje, e**

como o pai fundador (ou o revolucionário esclarecido) de ontem pode tornar-se o terrorista ou o criminoso de hoje. (DI FILIPPO, 2020, p. 2) (tradução nossa.)

Soma-se ainda a dificuldade de considerar como terrorismo atos de violência advindos de comportamentos governamentais. Dificuldade essa que, em contrapartida, desaparece quando o objetivo é caracterizar manifestações que demonstram inconformidade com o regime político ou com o próprio governo, se insurgindo contra o monopólio da violência estatal, mesmo que seja em face de Estados que praticam táticas terroristas contra a população.

Nesse vetor:

A distinção entre a pretensa racionalidade da força governamental, por um lado, e a irracionalidade da violência social que se opõe a àquela, por outro, é uma das dificuldades para uma definição objetiva de terrorismo (...) os primeiros empregam recursos substanciais e títulos bem **reconhecidos pela sua legitimidade**, ao passo que os indivíduos não podem reivindicar igual legitimidade e caracterizam-se pelos seus escassos recursos e pobres modos de violência.” (SAINT-PIERRE, 1161-1162) (grifo nosso)

Destarte, a percepção dos atores estatais como entes controlados, responsáveis, lógicos e racionais perpetua o senso comum que desconsidera o terrorismo de Estado.

Em relação a esse ponto, frisa-se que a legitimidade é um aspecto que proporciona tanto a invisibilização do terrorismo provocado pelo Estado, quanto enseja a repressão penal arbitrária em face de movimentos reivindicatórios, mesmo que simbolicamente. Afinal, a possibilidade de estabelecer, em última instância, qual seria a intenção do terror, ou seja, o que seria considerado legítimo ou não, abre brechas para o punitivismo:

Nota-se um enquadramento simbólico de repressão e violência estatal, promovidos pela política antiterrorista, baseada na distinção entre o que seria ações legítimas dos movimentos sociais e quais ultrapassariam esses limites em termos de radicalização. A ação sobre os repertórios dos movimentos sociais **distinguindo os atos “legítimos” de atos terroristas** apresenta como uma de suas consequências imediatas uma maior incidência opressiva do Estado sobre a lutas sociais, legitimando a limitação de suas possibilidades de ação (FREITAS, 2017, p. 101)

Nessa linha, é perceptível que o termo terrorismo carrega consigo uma extensa amplitude e subjetividade, que possibilita o uso equivocado e discriminado dessa expressão. Apesar de discussões na academia e na festa política internacional, ainda hoje não foi pacificada uma definição formal.

À vista disso, sublinha-se que a ausência de um conceito objetivo universal de terrorismo permanece, inclusive, no sistema das Nações Unidas. O que se encontra, na

verdade, são informativos e resoluções que, de forma fragmentada, possuem somente faculdade orientativa, utilizados como referências para Estados na adoção de certas políticas de segurança nacional.

A fim de ilustrar tal cenário, pode-se citar a Resolução nº 49/60 da Assembleia Geral (AGNU), de 9 de dezembro de 1994, que buscou determinar medidas para eliminar o terrorismo internacional:

Atos destinados ou financiados para provocar um estado de terror no público em geral, um grupo de indivíduos ou pessoas particulares para fins políticos são em qualquer circunstância injustificáveis, quaisquer que sejam as considerações de natureza política, filosófica, ideológica, racial, étnica, religiosa ou qualquer outra natureza que possa ser invocada para justificá-los.

Ante a adoção unânime desse dispositivo, ou seja, sem votação, pela Assembleia Geral, lhe é conferido um alto grau de legitimidade e, sendo assim, permanece influente, embora não seja vinculativo por natureza.

Acrescenta-se ainda a Resolução nº 1566 (2004), que visava ajudar os Estados a cumprirem as suas obrigações decorrentes da Resolução nº 1373 (2001) do Conselho de Segurança:

(...) atos criminosos, inclusive contra civis, cometidos com a intenção de causar a morte ou lesões corporais graves, ou a tomada de reféns, com o propósito de provocar um estado de terror no público em geral ou em um grupo de pessoas ou determinadas pessoas, intimidar uma população ou obrigar um governo ou uma organização internacional a fazer ou a abster-se de fazer qualquer ato, que configure ofensas no âmbito e conforme definido nas convenções e protocolos internacionais relativos ao terrorismo, não são, em circunstância alguma, justificáveis por considerações de natureza política, filosófica, ideológica, racial, étnica, religiosa ou outra natureza semelhante, e apela a todos os Estados para que impeçam tais atos e, se não forem impedidos, assegurem que tais atos sejam punidos com penas compatíveis com a sua natureza grave.

Contudo, essa tendência de não conceder uma definição universal de terrorismo é parcialmente interrompida pelo art. 2º da Convenção Internacional para a Supressão do Financiamento do Terrorismo (1999), que prevê que:

Qualquer pessoa comete uma infração na interpretação da presente Convenção se por qualquer meio, direta ou indiretamente, ilegal e voluntariamente, fornecer ou recolher fundos com a intenção de que sejam utilizados ou com o conhecimento de que devem ser utilizados, no todo ou em parte, para a sua realização:

(a) Um ato que constitua uma ofensa no âmbito e conforme definido num dos tratados enumerados no anexo; ou

(b) Qualquer outro ato destinado a causar a morte ou lesões corporais graves a um civil, ou a qualquer outra pessoa que não tome parte ativa nas hostilidades em uma situação de conflito armado, quando o propósito de tal ato, por sua

natureza ou contexto, **é intimidar uma população, ou obrigar um governo** ou uma organização internacional a fazer ou abster-se de fazer qualquer ato.

Dessa forma, cria-se uma espécie de definição geral, definindo os propósitos dos atos incluídos nessa roupagem penal. No entanto, ainda são identificados certos impasses.

Em análise da legislação internacional acerca do tema, como bem afirma o autor Di Filippo (2020), a definição ou a tentativa de definição de terrorismo geralmente segue acompanhada de dois elementos, em maior ou menor grau: listagem de bens ou interesses protegidos; e a definição de uma ou mais intenções especiais (*dolus specialis*).

Em relação a esta, pode-se perceber que o elemento político não é sempre um elemento essencial, como defendido por parte da doutrina. O próprio art. 2º supramencionado prevê como finalidade dos atos a intenção de provocar terror entre a população. No entanto, o aspecto político continua como finalidade alternativa (“ou obrigar um governo”).

Assim, há uma tentativa de perspectiva humanitária, focada especificamente na segurança dos civis, possibilitando a identificação de atos terroristas que não estejam ligados à desestabilização de instituições estatais como projeto final. No entanto, essa abordagem também encara outras problemáticas, nas palavras de Di Filippo:

No entanto, as complicações aqui são maiores. Os vários conteúdos do *dolus specialis* são listados tendo em conta uma gama diversificada de valores ou possíveis alvos, tanto públicos como privados. Mais uma vez, em vez de uma definição comum, estamos perante um conjunto de definições possíveis, cada uma com os seus próprios contornos. (2020, p. 7).

Dito isso, frisa-se que dois órgãos subsidiários da Assembleia Geral⁴ têm examinado, nas últimas duas décadas, um projeto de convenção mais abrangente, originalmente apresentado pela Índia, em 1966, relativo à repressão das atividades terroristas. Porém, embora tenha sido noticiado um grande avanço nas discussões, em meados de 2002, até então, não houve progressos substanciais.

No entanto, a fim de evitar uma amplitude capaz de legitimar o uso discriminado do termo, alguns autores tentam delimitar suas características principais, no intuito de criar critérios definicionais e pragmático-políticos.

Para Saint-Pierre, o objetivo fim do terrorismo “é produzir uma relação íntima no indivíduo: o terror, um pavor incontrolável. (...) O fundamento do terror não é a morte, mas a

⁴ Comitê Ad Hoc criado pela AGNU (Resolução n 51/210) e Grupo de Trabalho estabelecido pelo Sexto Comitê durante os trabalhos da sessão anual da Assembléia Geral. A convenção proposta, originalmente, pela Índia pode ser acessada em: https://digitallibrary.un.org/nanna/record/223761/files/A_C.6_51_6-ES.pdf?withWatermark=0&withMetadata=0&version=1®isterDownload=1.

insegurança que provoca a certeza da vulnerabilidade ante a impiedosa ação do terrorista (...).” (2018, p. 1163-1165). Assim sendo, mesmo que, em última instância, a tomada de poder seja visada, o propósito é o fomento do espanto desintegrador.

A partir desse plano de fundo, propõe-se uma abordagem vitimológica para sua classificação, distinguindo dois tipos específicos: *terrorismo sistemático ou discriminatório* e *terrorismo indiscriminado ou aleatório*.

O primeiro escolhe suas vítimas por alguma característica peculiar que as identifica, como religião, profissão, raça, etnia e classe social. Dessa forma, a eficácia do ato se baseia na correta identificação da vítima, de modo que cada grupo social, ante um contorno bem definido, possa estabelecer seu posicionamento.

Por sua vez, o segundo não escolhe sistematicamente suas vítimas, procurando, na verdade, vitimar deliberadamente inocentes, em grande escala, e com grande diferenciação social. Dessa forma, não há um “grupo de risco”, qualquer indivíduo pode ser o alvo do atentado. Por conseguinte, os dois aspectos principais são a universalidade da vítima e a espetacularidade e visibilidade global do ato, com o intuito de causar sensação de total desamparo.

Destaca-se que as definições de terrorismo normalmente se fundamentam por meio de um elemento político. Contudo, segundo o autor, tal aspecto não condiciona a existência de tais grupos, como é o caso do terrorismo indiscriminado, e a necessidade de sua existência dificultaria a criação de uma teoria do terrorismo.

Por outro lado, para o jurista Heleno Fragoso (1981), o caráter político do crime de terrorismo e o aspecto violento de suas ações são fundamentais para sua compreensão. Sistematicamente, são indicados, de forma generalizada, os seguintes componentes caracterizadores: ações de grande impacto, que causam danos consideráveis; que infundem terror social; e que têm motivação política, com o objetivo de manter destruir ou alterar determinada ordem política e social (1981, p. 12).

Isto posto, percebe-se que a construção de um significado único para terrorismo enfrenta diversos obstáculos, inclusive na própria discussão doutrinária. No entanto, é preciso estabelecer certos limites definicionais a fim de que a utilização do vocábulo não seja instrumentalizada para fins políticos específicos. O terrorista, portanto, pode ser utilizado somente em caráter adjetivo, uma vez que ao se configurar como substantivo possui capacidade letal de rotular determinados grupos arbitrariamente.

Hoje, tanto o substantivo “terrorismo” quanto o adjetivo “terrorista” são

empregados sem qualquer cuidado e com objetivos políticos e/ou de repressivos. Qualquer emprego tático e assimétrico de força é considerado “terrorismo”, e a quem o emprega se denomina “terrorista”. Confundem-se conceitos que descrevem fenômenos tão diversos (...) sob o manto nebuloso do mal definido termo terrorismo. Esse emprego indiscriminado e arbitrário dificulta a compreensão do fenômeno, o acesso explanatório ao mesmo, e ainda mais grave, seu eventual enfrentamento. (SAINT-PIERRE, 2018, p. 1171)

À vista disso, considerando a amplitude conceitual do termo, como já debatido, para fins de análise acadêmica, o presente trabalho utilizará a definição delineada por Francisco de Aguiar Menezes:

Terrorismo é o ato coercitivo praticado por uma organização estruturada através de delitos de extrema gravidade realizados contra população civil atingindo potencialmente vítimas em determinadas previamente de forma piada perspectiva de repetição de atos futuros com a finalidade imediata de causar medo generalizado a toda população e objetivo imediato de constranger o estado ação ou nação de natureza política (MENEZES, 2020, p. 49) (grifo nosso)

Diante o exposto, nota-se que, apesar dos esforços empenhados, não existe uma definição oficial para a ação delituosa identificada como terrorismo, cabendo às legislações identificarem em seus artigos os elementos caracterizadores.

Nesse sentido, é crucial observar o papel central que, historicamente, as legislações antiterroristas assumem nesse contexto. Afinal, a definição pelo poder normativo viabiliza que os legisladores possam rotular a seu bel prazer o que é o terrorismo e quais são os terroristas. Assim sendo, a rotulação de práticas do repertório da luta política como terroristas, com ampla punição legitimada pela nova legislação, não é um cenário distante. Sob tal perspectiva, de acordo com Verônica Tavares de Freitas (2017, p. 71), o “caráter arbitrário historicamente estabelecido pelas legislações antiterror e suas vagas definições se reforça como um mecanismo de controle estatal sobre grupos cujo interesse oficial é o da contenção ou aniquilação social”.

Assim, considerando que, em sua fluidez, tal conceito está politicamente em disputa, de modo que depende do contexto que é praticado para ser encarado como tal, quais critérios devem ser utilizados para sua tipificação? A Lei nº 13.260/16 criou brechas para a substantivação de terroristas ou atendeu razoavelmente suas pretensões declaradas? A análise de tais questões será feita no próximo capítulo.

3. O TERRORISMO NA LEI Nº 13.260/2016

A maleabilidade do conceito e da prática do terrorismo permitiu que, ao longo da história, de acordo com as conveniências políticas, sua classificação fosse evocada. Assim sendo, a expressão dialoga com uma tradição de punição dos grupos insurgentes, possuindo como foco de proteção o próprio Estado e seus agentes, e que se molda de acordo com os interesses político-econômicos:

As legislações antiterror, diante do caminhar histórico, apresentam até hoje o espectro primordial da defesa desses sujeitos (representantes estatais), constituindo-se, assim, **como leis criadas pelos agentes do Estado para, entre outros efeitos, sua própria defesa contra possíveis insurgentes** (FREITAS, 2017, p. 56). (grifo nosso)

Sob essa ótica, a fim de analisar a Lei nº 13.260/2016 e suas projeções, é importante identificar onde, historicamente, esse ato normativo se situa.

Para conseguir abordar tal tema, ante sua complexidade e profundidade, será utilizada a abordagem aduzida por Verônica Tavares de Freitas, em sua obra “Quem são os terroristas no Brasil? A lei antiterror e a produção política de um inimigo público”, na qual são estabelecidos quatro grandes ciclos de legislação antiterror, quais sejam: Ciclo Anarquista; Ciclo Entre-Guerras; Ciclo Pós-Segunda Guerra Mundial; e Ciclo Pós-Guerra Fria, a partir dos atentados de 11 de setembro de 2001 (ciclo atual).

O primeiro ciclo confere destaque aos movimentos anarquistas, que ganharam muita força no final do século XIX e início do século XX, período chamado de “terrorismo a bomba”. Importante frisar que a utilização da ação violenta também foi absorvida, na época, pelos adeptos ao comunismo. Nesse período, a oposição ao Estado ocorria a partir do ataque aos próprios representantes estatais das potências ocidentais, os quais iniciaram uma onda de repressão ao terrorismo, a partir da promulgação de diversas leis. No período de 20 anos, seis governantes de importantes nações foram mortos por grupos terroristas, quais sejam: o Czar Alexandre II, da Rússia, em 1181; o presidente Carnot, da França, em 1894; o primeiro ministro espanhol, Antonio Canovas, em 1897; a imperatriz Elisabeth, da Áustria, em 1898; o rei Humberto I, da Itália, em 1900; e o presidente McKinley, dos Estado Unidos, em 1901. Portanto, percebe-se que o terrorismo anarquista visuliliza nos agentes estatais a encarnação da representação do próprio Estado, configurando como seus alvos principais. Sublinha-se que essa linha de manifestação foi se modificando ao longo do tempo, de modo que durante o século XX e XXI os ataques irrestritos a civis foram amplamente adotados como meio tático.

Já o segundo, compreende o período entre as duas grandes guerras, momento em que

houve um grande esforço para unificação do direito penal, por meio de diversas conferências internacionais, subsequentes ao 1º Congresso Internacional de Direito Penal, em 1926. Na 6ª Conferência, realizada em Copenhague, em 1935, foi aprovado um texto que recomendava a introdução, nos Códigos Penais, de um capítulo intitulado “Crimes que expõem a perigo ou criam estado de terror”, sendo o primeiro artigo votado para a segurança dos chefes de Estados e seus agentes. Nota-se que, mesmo após o auge do terrorismo anarquista, o foco da tipificação ainda permanecia ligado aos atentados a bomba contra os representantes de Estado.

Além disso, nesse momento, o terrorismo era utilizado tanto por grupos de direita quanto de esquerda, como forma de ação política. Em relação aos primeiros, estes desejavam conter o avanço dos setores adeptos ao socialismo, especialmente após a Revolução Russa. Por sua vez, o Código Penal Soviético, de 1926, determinava a perseguição aos terroristas, interpretados, nesse caso, como os contrarrevolucionários.

No Ciclo pós-Segunda Guerra, outros elementos foram adicionados à discussão. Aprofunda-se os movimentos de libertação nacional na África, permeados por ações políticas violentas. Nesse momento, a ONU declara a legitimidade de tais movimentos, considerando como razoável a reação dos grupos dominados. No entanto, é importante frisar que, mesmo com o acréscimo de outros pontos, os debates internacionais ainda priorizavam a proteção dos representantes estatais, como perpetuação do histórico anarquista.

Concomitantemente, inicia-se, no âmbito doméstico dos Estados, a criação de novas legislações antiterror, considerando a nova onda de atentados que ocorreu na Europa, especialmente na Alemanha, Itália, Espanha e França, bem como nos Estados Unidos, já na década de 1960. Alguns autores, como Alessandro Baratta (2002), destacam como tais períodos, principalmente nos dois primeiros países, foram utilizados como pretexto para o aumento do punitivismo em face de movimentos sociais - policiamento de protesto -, a fim de sufocar as divergências políticas.

Dessa maneira, observa-se o desenvolvimento de governos autoritários em todo o mundo, com o prosseguimento da Guerra Fria⁵. Nesse ponto, destaca-se o desdobramento de ditaduras militares por toda a América Latina, a partir da década de 1960, aumentando a opressão contra atos considerados terroristas ou quaisquer crimes políticos. Na década seguinte, inicia-se a tipificação expressa do terrorismo em diversas legislações nacionais, como: CP de Costa Rica, em 1970; CP da Bolívia, em 1972; CP de El Salvador, de 1973; CP

⁵ Nessa época, especialmnete entre as décadas de 50 e 60, diversos países determinam penas elevadas ao crime de terrorismo, como tentativa autopreservação, como no CP húngaro, de 1961; CP da República Democrática Alemã, de 1968; e no CP búlgaro, de 1968.

da Guatemala, em 1973; CP da Nicarágua, em 1976; CP da Colômbia, em 1981; Lei promulgada em 1984, no Chile. Em que pese as singularidades de cada realidade, existem importantes pontos comuns que devem ser frisados:

A ideologia da “segurança nacional”, aumentando gravemente o poder punitivo e controle estatal, caminharam juntos com práticas de tortura, suspensão do habeas corpus e perseguição a qualquer tipo de dissidência política. (FREITAS, 2017, p. 61) (grifo nosso).

Assim sendo, percebe-se que a supressão das garantias fundamentais, ante a exploração de ideais nacionalistas, que defendem um suposto bem maior, a partir de diferentes roupagens, como “segurança nacional”, “ordem social”, e “paz pública”, é um ponto de convergência. Como será estudado, essa abordagem permanece sendo utilizada como modo de legitimar o aumento de alcance dos tentáculos do sistema punitivo.

Por fim, o Ciclo pós-Guerra Fria (ciclo atual), é inaugurado a partir do atentado de 11 de setembro de 2001, nos Estados Unidos. A ocorrência de um evento de tal magnitude no território da potência mundial inaugura uma nova etapa da guerra contra o terror, marcada pelo sentimento de vulnerabilidade. Os atentados operaram como oportunidade política para orientar as diretrizes norte americanas e impor aos demais países aliados seus interesses políticos gerais, que já existiam anteriormente e que, agora, são supostamente colocados em segundo plano.

Logo, a categoria do terrorismo proporcionou a lógica de “guerra total” que, a partir do sentimento de medo e vulnerabilidade, foi instrumentalizada para a legitimação do discurso de uma política intervencionista norte americana, a fim de suprir seus próprios interesses⁶.

É interessante analisar que, nesse momento, não existe um ente específico contra o qual todos devem se estabelecer, como o anarquismo, no final do século XIX, ou o avanço soviético, já na Guerra Fria. O medo generalizado é fomentado indicando como causas tanto grupos terroristas quanto Estados “fracassados”. A criação desse inimigo, portanto, é legitimado pela narrativa da expansão do terrorismo, e se adapta a cada contexto, a depender do gosto estadunidense.

⁶ A fim de exemplificação, pode-se citar “(...) a colocação de Cuba, durante o governo do presidente norte-americano Bush, na lista do eixo do mal, em maio de 2002, como o “Estado patrocinador do Terrorismo”, ao lado de Irã, Iraque e Afeganistão, ou a taxação da Venezuela como “ameaça à segurança nacional dos Estados Unidos” pela gestão Obama”. (FREITAS, 2017, p. 67).

Nessa perspectiva:

O estabelecimento do terrorista como um inimigo internacional sobre o qual todos devem lutar serve como justificativa, assim, **para manter a lógica do “nós” contra “eles”**, basilares da guerra. (FREITAS, 2017, p. 68)

Verônica (2017) acrescenta ainda a expansão do poder de controle estatal através dos avanços tecnológicos, que não existiam nos demais ciclos. Dessa forma, as agências de inteligência e controle possuem uma capacidade imensa de interferência e interceptação na vidas dos indivíduos, fato que deve ser considerado no avanço da corrida antiterror.

Desse modo, o “combate ao terror” sustenta a criação de um novo inimigo internacional, que estimula um constante estado de medo e alerta, e assim sendo, confere ao Estado um maior poder de punição e controle que já se encontra superdimensionado, considerando o encarceramento em massa.

Como delineado previamente, a reflexão das legislações antiterror a partir de marcos históricos foram utilizados como meio de análise, no entanto a história não é linear ou esquemática e, mais do que isso, não é absorvida da mesma forma por todas as nações, que respondem aos fenômenos globais de maneiras distintas.

No Brasil, por exemplo, a legislação foi tardia, de modo que a indicação expressa da expressão ‘terrorismo’ ou práticas do ‘terror’ somente ocorreu a partir da década de 1930, sendo o primeiro registro no Decreto-lei 394 de 1938. Até então, as disposições normativas se referiam somente aos crimes políticos ou à repressão do “anarchismo” (Decreto nº 4269/1921). Percebe-se como a assimilação das pautas globais ocorreram de forma heterogênea, de modo que a repressão oficial ao anarquismo, no Brasil, é datada na segunda década do século XX⁷, sendo que o ápice do ciclo anarquista ocorreu entre o final do século XIX e início do século XX.

Desde então, nota-se a ampla utilização do termo terrorismo por diversos atos normativos, normalmente utilizados para proteger o Estado e a “segurança nacional”. Em 1935, foi criada a primeira Lei de Segurança Nacional (Lei nº 38), que se referia aos crimes contra a ordem política e social. Importante ressaltar que a lei foi utilizada pelo presidente Getúlio Vargas como forma de perseguição política, de modo que o julgamento era realizado no Tribunal da Segurança Nacional, instituído em 1938.

⁷ A fim de exemplificar essa aparelhagem repressiva, pode-se citar a criação da 4ª Delegacia Auxiliar, em 1922, com uma determinada seção para tratar da Ordem Social e Segurança Pública, “para onde iam presos que se envolvessem com ‘agitação operária’ e de onde saiam expulsos do país os estrangeiros.” (SOUTO MAIOR, 2017, p. 135).

Após o breve respiro democrático posterior à ditadura varguista, ante a superveniência do regime civil-militar, em 1964, foi transferida para a Justiça Militar a competência para julgamento de todos os crimes políticos, conforme previsto no Ato Institucional nº 2, de 1967. Durante esse período foram promulgados diversos decretos-leis que se baseavam na ideologia da segurança nacional. Esta foi utilizada como elemento discursivo a fim de legitimar a defesa da manutenção da ordem estabelecida e supostos interesses gerais da nação a partir da repressão estatal praticamente ilimitada.

Na sequência, em 1969, é promulgado o Decreto-Lei nº 898, que tratava da segunda Lei de Segurança Nacional. O seu art. 28 tipificava a conduta de: “Devastar, saquear, assaltar, roubar, sequestrar, incendiar, depredar ou praticar atentado pessoal, ato de massacre, sabotagem ou terrorismo.”⁸, com pena de 12 a 30 anos de reclusão⁹, e resultando em morte, pena perpétua ou morte.

Nesse ponto, Fragoso (1981, p. 114) destaca que a partir de 1968, além dos atos promovidos por grupos da esquerda, foram identificados cerca de 90 atentados de grupos de direita, que possuía como finalidade oculta a fomentação de um clima de inquietude que geraria um maior endurecimento do regime, por meio do aparelho repressivo.

Em 1978, foi promulgada nova Lei nº 6.620 que também tratava do tema e mantinha a previsão de expressões vagas, que feriam o princípio da reserva legal, como “devastar”, “saquear”, “assaltar”, eliminando somente os “atos de massacre”.

Em síntese, ante um levantamento realizado por Verônica Tavares, foram identificados, desde a redemocratização, entre 1988 e 2015, cerca de 23 projetos de leis que tentavam tipificar o ato delituoso de terrorismo (FREITAS, 2017, p. 48). Desse modo, a despeito das diversas previsões legislativas em relação ao ato delituoso de terrorismo, inclusive em disposto constitucional, através do inciso XLIII do art. 5º da Constituição Federal de 1988, apenas em 2016 entrou em vigor lei específica que disciplinasse o tema: Lei nº 13.260/2016.

3.1. PROCESSO LEGISLATIVO: TRAMITAÇÃO

⁸ Tal previsão foi praticamente reproduzida pela Lei nº 7.170 de 1983 (Lei da Segurança Nacional), vigente até 2021, momento que foi revogada pelo sancionamento da Lei nº 14.197/2021. Algumas regras da extinta LSN foram incorporadas ao Código Penal, em um título que trata dos crimes contra o Estado Democrático de Direito.

⁹ Ressalta-se que a previsão de 12 a 30 anos para atos de terrorismo constitui a mesma repimenda penal vigente para os atos de terrorismo.

A classificação da imputação do terrorismo como crime próprio, mesmo após diversas tentativas legislativas, não foi alcançada. Tal contexto somente se modificou após a vigência da lei nº 13.260 de 2016.

A lei supramencionada foi proposta em junho de 2015 pela Presidência da República, a partir dos Ministérios da Justiça e da Fazenda, à época ocupados, respectivamente, por José Eduardo Martins Cardoso e Joaquim Levy.

O projeto de lei foi remetido ao Congresso Nacional, a fim de que fossem iniciados os trâmites legais para a tipificação da conduta terrorista. Assim sendo, transforma-se no Projeto de Lei da Câmara nº 101/2015 (PL nº 2016/2015, na Casa de Origem), e, após intenso debate entre os legisladores, é enviado para o Senado, momento que, por iniciativa do Senador Aloysio Nunes (PSDB), é votado um substitutivo em novembro daquele ano. Este texto, outras alterações, retirava a norma permissiva que sustentava certa proteção aos movimentos populares, a qual estava presente desde sua origem, bem como incluía o “extremismo político” entre os elementos motivadores.

Os deputados rejeitaram o substitutivo e, após determinadas modificações, encaminharam o PL nº 2016/2015 para sanção presidencial. Por fim, após diversos vetos, a presidenta Dilma Rousseff promove o seu sancionamento e permite a aprovação da Lei nº 13.260 de 2016.

Entre os vetos indicados, sublinha-se os incisos II e III do §1º do art. 2º que enquadrava como terrorismo, respectivamente: “incendiar, depredar, saquear, destruir ou explodir meios de transporte ou qualquer bem público ou privado” e “interferir, sabotar, ou danificar sistemas de informática ou bancos de dados.”. Nota-se que tais condutas se amoldam ao repertório de ações normalmente utilizadas pelos movimentos sociais e luta popular em geral. Além disso, foi vetado integralmente o art. 4º que pretendia criminalizar a apologia ao terrorismo, com pena de até 13 anos e 4 meses de prisão a quem incentivasse ou incitasse pela internet uma manifestação considerada terrorista

Ademais, na proposição original, constava a previsão da ocorrência do delito por “razões de ideologia” e “política”, no *caput* do art. 1º. No entanto, essas motivações foram retiradas do texto da lei após debates legislativos.

O projeto tramitou em meio a diversas críticas por organizações da sociedade civil e organizações internacionais, que criticavam a tipificação do terrorismo, especialmente da forma como foi proposta, considerando a possibilidade de criminalização dos movimentos

sociais. Inclusive, foi registrado um “Manifesto de repúdio à tipificação do terrorismo”, assinado e divulgado por cerca de 80 organizações civis no contexto do debate público sobre a Lei:

(...) Democracia se faz pelo voto e pela participação direta do povo. Essa participação se dá inclusive pela militância em movimentos sociais. Inúmeros militantes, entretanto, foram e estão sendo, através de suas lutas cotidianas, injustamente enquadrados em tipos penais como desobediência, quadrilha, esbulho, dano, desacato, dentre outros, em total desacordo com o princípio democrático proposto pela Constituição de 1988. A proposta incrementa esse Estado Penal segregacionista, que funciona, **na prática, como mecanismo de contenção das lutas sociais democráticas e eliminação seletiva de uma classe da população brasileira. O inimigo que se busca combater para determinados setores conservadores brasileiros, que permanecem influenciando nos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, é interno, concentrando-se, sobretudo, nos movimentos populares que reivindicam mudanças profundas na sociedade brasileira.** (...) (2015)¹⁰

É importante salientar ainda que o projeto tramitou em regime de urgência, sem participação da sociedade civil, nos termos do art. 64, § 1º, da Constituição Federal de 1988, sob o pretexto de corresponder às demandas internacionais.

O tipo regime de tramitação revela, expressamente, o aspecto da “urgência”, que garante, como tática discursiva, o incremento do poder punitivo estatal, tanto pela expansão do controle quanto pela supressão de garantias processuais estabelecidas.

O terrorismo, a partir de um processo de securitização¹¹, se torna o grande mal à espreita que, diante de sua natureza emergencial, admite medidas excepcionais para sua eliminação. Assim sendo, em nome da segurança nacional e da tranquilidade pública, cria-se uma atmosfera de constante ameaça que legitima o Estado a tomar medidas extraordinárias, garantindo, por vezes, a supressão de garantias fundamentais e reprimendas penais extremamente elevadas.

No caso brasileiro, além da Lei permitir a criminalização de “atos preparatórios” em seu art. 5º¹², que viola o princípio da lesividade, dentre outras questões problemáticas, sua tramitação ocorre em caráter de urgência, sem participação popular, mesmo tratando-se de um dispositivo que afetaria diretamente o controle das mobilizações populares.

¹⁰

Acesso

em:

<https://terradedireitos.org.br/noticias/noticias/organizacoes-assinam-manifesto-contra-a-lei-que-tipifica-o-crime-de-terrorismo/18915>.

¹¹ Securitização, no presente trabalho, deve ser compreendido como um ato discursivo que permite a construção de uma compreensão geral acerca do que deve ser considerado ameaça (inimigo público).

¹² Art. 5º Realizar atos preparatórios de terrorismo com o propósito inequívoco de consumir tal delito: Pena - a correspondente ao delito consumado, diminuída de um quarto até a metade.

O totalitarismo moderno pode ser definido, nesse sentido, como a instauração, por meio do estado de exceção, de uma guerra civil legal que permite a eliminação física não só dos adversários políticos, mas também de categorias inteiras de cidadãos que, por qualquer razão, pareçam não integráveis ao sistema político. Desde então, **a criação voluntária de um estado de emergência permanente (ainda que , eventualmente, não declarado no sentido técnico) tornou-se uma das práticas essenciais dos Estados contemporâneos, inclusive dos chamados democráticos.** (AGAMBEN, 2004, p.13) (Freitas, 2017, p. 87-88) (grifo nosso).

Como aludido previamente, a Lei Antiterrorismo foi aprovada após outros projetos de lei não se desenvolverem. No entanto, seu sancionamento ocorreu ante a junção de diversos fatores, como: a pressão internacional representado pela GAFI (Grupo de Ação Financeira contra a Lavagem de Dinheiro e o Financiamento do Terrorismo); a ação de atores nacionais responsáveis pelo controle e repressão; o momento de instabilidade política, com destaque para as manifestações de 2013, eclodindo no *impeachment* de Dilma Rousseff logo após a aprovação da lei; e a ocorrências das Olimpíadas como elemento legitimador.

A pressão internacional para que o Brasil criasse uma lei específica para a tipificação do terrorismo se situa, historicamente, no Ciclo atual, momento que é marcado pela ideologia hegemônica norte americana de “combate ao terror”, a partir da criação de um inimigo público: o terrorismo. Essa narrativa proporcionou que os Estados Unidos, a partir de diferentes estratégias, interferissem na política interna dos demais países, especialmente América Latina. Essa pressão, *in casu*, é representada pelo GAFI¹³, ente que realizou as negociações necessárias para a aprovação da Lei. Salienta-se que o GAFI, a fim de solicitar celeridade no trâmite da lei, reuniu-se com Eduardo Cunha, então presidente da Câmara dos Deputados, em abril de 2016.

Tal contexto de pressão internacional contava também com atores estatais da política interna que fomentavam, já há algum tempo¹⁴, a necessidade da legislação específica de tipificação, representados especialmente pelos serviços de inteligência brasileira, como ABIN (Agência Brasileira de Inteligência) e Polícia Federal. Importante perceber como esses agentes são beneficiados com a aprovação de uma lei que legitima o aumento do alcance de atuação de controle em face da população, como expressamente determina o art. 11 da Lei

¹³ A entidade foi criada pelo G-7 (França, Reino Unido, Estados Unidos, Japão, Canadá, Itália e Alemanha), com forte influência da OCDE, para o controle das transações de dinheiro de fontes desconhecidas pelo mundo. Salienta-se que o G-7 é um grupo informal, em que a presença dos Estados Unidos é preponderante.

¹⁴ No relatório “Desafios Estratégicos para Segurança e Defesa Cibernética”, publicada em 2011 pela Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República, foi ressaltada a necessidade de criação de um ato normativo específico que imputasse o crime de terrorismo (2011, p. 63).

13.260/16. Nesse vetor:

Em nome da “paz” e da “incolumidade pública”, o que se percebe é que grupos dentro do Estado são diretamente beneficiados em seus poderes, o que evidentemente se relaciona também na garantia de recursos para executar as finalidades elencadas, a partir da legitimação oficial do “terrorista”. (FREITAS, 2017, p. 147)

Soma-se ainda o momento político instável que se verificava naquela época. As manifestações de 2013 deram origem à Lei de Organizações Criminosas (LOC) (Lei nº 12.850/2013) que já foi utilizada para criminalizar movimentos sociais e é utilizada como parâmetro para investigação, processo e julgamento dos crimes previstos na Lei Antiterrorismo, conforme art. 16 desta. Outra consequência foi a proposição do PL 499/2013, que pretendia tipificar o terrorismo, evidenciando contradições entre os movimentos “legítimos” e o que seria considerado excessivo, enquadrando-se no tipo penal em descrição. Já na época, a Copa do Mundo e as Olimpíadas eram utilizados como pretexto para justificar a necessidade de sua aprovação.

A diferenciação entre os manifestantes pacíficos e os vândalos é uma retórica que persistiu durante a aprovação da legislação atual, deixando nas mãos do Estado a definição do que seria legítimo ou não. Acrescenta-se ainda o papel da central dos veículos de imprensa para a manutenção das políticas de ‘lei e ordem’, a partir de um tom sensacionalista, que causava um sentimento de caos e insegurança.

Outrossim, o país enfrentava outras diversas iniciativas que buscavam ampliar o poder punitivo estatal, suprimir direitos conquistados e/ou desestabilizar o governo, como: votação de Emenda Constitucional para a redução da idade penal, em 2015; sancionamento da LOC; proposição de reforma trabalhista e previdenciária; votação do PEC do TETO (EC/95), que limitava por 20 anos os gastos públicos em direitos sociais; desenvolvimento da Operação Lava-Jato, com a supressão de diversas garantias processuais. Por fim, logo após a aprovação da lei, a presidenta Dilma Rousseff sofreu um golpe, intitulado como *impeachment*.

Por fim, a realização dos Jogos Olímpicos se revelou como uma grande oportunidade para fundamentar a necessidade de aprovação de uma legislação antiterror. Associava-se, assim, a realização de um megaevento com o carecimento de um dispositivo específico para a grande ameaça mundial: o terrorismo. Frisa-se ainda, que, no final de 2015, na França, ocorreu um grande atentado, o que gerou muita repercussão internacionalmente.

Assim sendo, embora o Brasil esteja completamente fora da rota internacional do

terrorismo¹⁵, não possuindo histórico de atentados em seu território, sediar o evento foi um grande aspecto legitimador da urgência. A suposta ameaça terrorista, portanto, foi uma categoria instrumentalizada a fim de construir artificialmente um clima de emergência capaz de expandir o poder punitivo estatal e atender interesses de diferentes atores, sendo, no caso brasileiro, validado pelo discurso das Olimpíadas.

(...) a evocação e a classificação de um avanço terrorista é usada pelos Estados, ente máximo por excelência de resguardo da nação, **para inflar seus próprios instrumentos de violência e de controle**. Esse fato ocorre na **política externa**, na iniciativa de guerras, como foi a ação dos Estados Unidos na invasão do Afeganistão e do Iraque sob justificativa do terrorismo após os atentados de 2001; ou **internamente**, com o aumento da arbitrariedade estatal, relativizando direitos processuais, aumentando o poder de organismos de inteligência e de polícia, estabelecendo penas máximas a quem é acusado do delito. (freitas, 2017, p. 29)

3.2. ANÁLISE DA DEFINIÇÃO DE TERRORISMO À LUZ DA BASE PRINCIPOLÓGICA DO DIREITO PENAL BRASILEIRO

O ordenamento brasileiro não criminalizou o terrorismo de maneira autônoma, ou seja, através de tipo penal inédito. Na verdade, as condutas criminalizadas já estão enquadradas individualmente em outros tipos penais existentes, contudo, o crime em comento exige um elemento subjetivo especial, que é composto em especiais fins de agir e motivos de agir.

Assim determina o *caput* do art. 2º da Lei nº 13.260/2016:

Art. 2º O terrorismo consiste na prática por um ou mais indivíduos dos atos previstos neste artigo, **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.

Dessa forma, os especiais motivos de agir se referem às razões que impulsionam o agente a realizar determinadas condutas, que, nesse caso, seria “por razões de xenofobia, discriminação ou preconceito de raça, cor, etnia e religião”. Em que pese as peculiaridades conceituais de cada termo, ressalto a imprecisão conferida à expressão “discriminação”. Discriminação contra o que? Contra quem? O que se pode considerar como ato discriminatório?

Já os especiais fins de agir constituem as finalidades adicionais de obter um resultado

¹⁵ A edição de 2018 do Global Terrorist Risk Index aponta o Brasil no 90º lugar do mundo no ranking de países impactados pelo terrorismo transnacional, posição que se segue em declínio nos últimos anos. Em 2023, o estudo aponta que o país ocupa o 85º lugar no ranking mundial.

que supere a realização do núcleo do tipo, *in casu*, provocar terror social ou generalizado. Configura-se como um dos tópicos mais problemáticos da legislação antiterror nacional. Afinal, o que pode ser compreendido como “terror social ou generalizado”? Ante a maneira como o dispositivo foi proposto, essa pergunta provoca um grande eco no debate interpretativo.

Nas palavras do autor Francisco de Aguiar Menezes:

“É bem verdade que vários autores, a exemplo de Cancio Meliá, elencam como elemento essencial do terrorismo a finalidade de causar a intimidação massiva da população civil, porém, os meios que evidencia tal intento são expressos pelas indeterminação das vítimas e pelas perspectiva clara de repetição de atos futuros, de forma a criar um estado perene de alarme ou insegurança social” (MENEZES, 2020, p. 108)

O autor reitera a importância do caráter organizacional enquanto elemento essencial do terrorismo e da interpretação sistêmica para distinguir um crime comum de um ataque terrorista - aspecto que não é preenchido pela Lei nº 13.260/2016.

Destarte, a legislação optou por uma fórmula aberta, com preceitos ambíguos que viabilizam a arbitrariedade estatal legitimada, ante a violação dos princípios da legalidade, da taxatividade, e da lesividade.

Importante assinalar que os princípios supramencionados asseguram a contenção do poder punitivo do Estado, consagrando o princípio da *ultima ratio*. Uma das razões que justificam tal limitação se relaciona com a separação dos três poderes e o princípio democrático.

O distanciamento entre quem executa e quem cria as normas jurídicas, em uma democracia, é fundamental, de modo que somente o legislador, como representante da vontade do povo, possui a faculdade de criação. Transferir tal ônus ao magistrado e demais autoridades estatais é ampliar demasiadamente o alcance dos tentáculos do poder punitivo, que poderá agir de forma discriminada e arbitrária. Nessa linha, tais preceitos principiológicos delimitam a competência dos poderes constituídos, em matéria penal.

Nas palavras do professor Eduardo Viana (2021):

(...) somente ao legislador é permitido qualificar uma ação como criminosa. De modo que **transferir ao juiz a competência legislativa é – prima facie – violar o princípio democrático**. Poderíamos formular a seguinte proposição: em uma democracia, as sanções jurídico-penais – como espécie mais severa de resposta do Estado – é legitimada pelo povo, que expressa a sua vontade por meio dos seus representantes: o parlamento. Em razão disso, o juiz está proibido de se desviar dessa vontade popular. (2021, p. 105) (grifo nosso)

A análise da legislação antiterror deve considerar que a normatização possui o caráter

simbólico de neutralidade, ao trazer para a linguagem técnica conflitos que são essencialmente frutos de tensões sociais. Sendo assim, é a partir dessa ótica que as escolhas legislativas devem ser estudadas.

Isto posto, é evidente que a utilização de categorias extremamente vagas para a tipificação de uma conduta fere diretamente o princípio constitucional da taxatividade (*lex certa*), um corolário do princípio da legalidade (art. 5º, XXXIX, da Constituição Federal de 1988 - *nullum crimen sine lege*), segundo o qual: a conduta deve estar plenamente definida em lei, a partir de elementos típicos claros, inequívocos e exaustivos.

Reitera-se que o princípio em comento, que se configura como projeção do princípio da legalidade, é uma garantia jurídico-penal do cidadão em face do *jus puniendi* estatal. Afinal, o cidadão deve saber com exatidão o que é crime, para saber o que não deve fazer, bem como as consequências caso faça. Ademais, a taxatividade protege o próprio Estado, considerando que os agentes estarão envolvidos pela legalidade ao necessitar intervir no meio social.

Esta forma de atuar do legislador contemporâneo - através do abuso de expressões abertas e imprecisas - não é compatível com o regime de garantias constitucionais, e, atualmente, mais do que nunca, a comunidade jurídica deve clamar pelo respeito à taxatividade penal, pois neste é corolário é pressuposto de uma ordem jurídica propriamente racional de democrática (JUAREZ, 2018, p. 61-63)

Salienta-se que a imprecisão dos termos utilizados também foi pontuada pela Organização das Nações Unidas, ainda na época da tramitação da Lei:

Estamos preocupados que a definição do crime estabelecida pelo projeto de lei **possa resultar em ambiguidade e confusão na determinação do que o Estado considera como crime de terrorismo, potencialmente prejudicando o exercício dos direitos humanos e das liberdades fundamentais. (...) Definições imprecisas ou demasiadamente amplas sobre terrorismo abrem a possibilidade do uso deliberadamente indevido do termo.** Por isso, legislações que visam a combater o terrorismo devem ser suficientemente precisas para cumprir com o princípio de legalidade, a fim de evitar que possam ser usadas contra a sociedade civil, silenciar defensores de direitos humanos, blogueiros e jornalistas, e criminalizar atividades pacíficas na defesa dos direitos das minorias, religiosos, trabalhistas e políticos. (...) (g. n)¹⁶

¹⁶ O comunicado foi realizado por quatro relatores especiais da ONU, quais sejam: Ben Emmerson, relator especial sobre a promoção e proteção dos direitos humanos e das liberdades fundamentais na luta antiterrorista; David Kaye, relator especial sobre a promoção e proteção do direito à liberdade de opinião e expressão; Maina Kiai, relator especial para os direitos da liberdade de reunião e associação pacífica; e Michel Forst, relator especial para a situação de defensores de direitos humanos. Acesso em:

<https://www.ohchr.org/en/press-releases/2015/11/brazil-anti-terrorism-law-too-broad-un-experts-warn?>

Essa tendência de violações se perpetua ao longo da descrição das condutas e dos meios de execução. Vejamos.

§ 1º São atos de terrorismo:

I - usar ou **ameaçar usar, transportar, guardar, portar ou trazer consigo explosivos, gases tóxicos, venenos, conteúdos biológicos, químicos, nucleares ou outros meios capazes de causar danos ou promover destruição em massa;**

II – (VETADO);

III - (VETADO);

IV - sabotar o funcionamento ou apoderar-se, com violência, grave ameaça a pessoa ou servindo-se de mecanismos cibernéticos, do controle total ou parcial, ainda que de modo temporário, de meio de comunicação ou de transporte, de portos, aeroportos, estações ferroviárias ou rodoviárias, hospitais, casas de saúde, escolas, estádios esportivos, instalações públicas ou locais onde funcionem serviços públicos essenciais, instalações de geração ou transmissão de energia, instalações militares, instalações de exploração, refino e processamento de petróleo e gás e instituições bancárias e sua rede de atendimento;

V - atentar contra a vida ou a integridade física de pessoa:

Pena - reclusão, de **doze a trinta anos**, além das sanções correspondentes à ameaça ou à violência. (grifo nosso)

Enfatiza-se o disposto no inciso I do § 1º, que, além da previsão dos verbos núcleos “transportar” e “guardar”, que fazem alusão a atos preparatórios, questão que será tratada posteriormente, a norma prevê meios de execução que carecem de complementação objetiva, nas palavras de Menezes (2020), ou seja, tratam-se de norma penal branca heterogênea¹⁷.

Ademais, o uso da expressão “ou outros meios capazes de causar danos ou promover destruição em massa”, por si só, revela uma normatização vaga, que se baseia em definições incertas.

Dito isso, é importante acentuar ainda que a dificuldade de conceituação do termo terrorismo não pode viabilizar a flexibilização da taxatividade, especialmente ao considerar que trata-se de legislação capaz de cercear as liberdades fundamentais, em um país que ocupa o quarto lugar no ranking mundial que indica os locais mais letais para defensores dos direitos humanos¹⁸. Tal flexibilização, além de se associar a uma das maiores penas do ordenamento

LangID=E&NewsID=16709

¹⁷ Trata-se de normas penais que necessitam de complementação por dispositivo de fonte formal diversa.

¹⁸ Ranking delineado pelo relatório “Começo do fim?”, realizado pela ONGs Terra de Direitos e Justiça Global, em 2021. (Acesso em: <https://terradedireitos.org.br/uploads/arquivos/Relatorio---Comeco-do-Fim.pdf>). Frisa-se que ao considerar a série histórica de assassinatos de defensores e defensoras de direitos humanos no mundo entre 2015 e 2019, o Brasil passa a ocupar o **segundo lugar** do ranking, segundo informações de Anastasia Divinskaya, representante da ONU Mulheres Brasil, e Mary Lawlor, relatora especial das Nações Unidas sobre a situação dos defensores dos direitos humanos, durante audiência pública realizada em 15 de setembro de 2021, na Câmara dos Deputados. Nesse período, 1.323 defensores e

brasileiro, não esbarra na impossibilidade de determinar critérios mais objetivos, como já aludido.

Orientado, em primeira linha, para o legislador, determinação significa – a princípio – **que a técnica legislativa deve primar pela elaboração de leis capazes de expressar claramente aquilo que é proibido e quais as consequências jurídicas**. É evidente que essa exigência não possibilita impor ao legislador exigências irrealizáveis – essas derivadas das barreiras linguísticas – como a certeza. Entretanto, e ao mesmo tempo, **pode-se exigir que o legislador dê o melhor de si, isto é, que ele se esforce para alcançar a precisão mais elevada possível (mandado de otimização)** (VIANA, 2021, p. 121) (grifo nosso)

Assim sendo, considerando a inequívoca ofensa ao princípio da taxatividade, um dos norteadores da base principiológica do direito penal, revela-se a inconstitucionalidade desses dispositivos.

Outro ponto a ser analisado é a regra disposta no *caput* do artigo 5º da Lei, que possui a seguinte redação:

Art. 5º Realizar **atos preparatórios** de terrorismo com o propósito inequívoco de consumir tal delito: Pena - a correspondente ao delito consumado, diminuída de um quarto até a metade. (grifo nosso)

Destarte, há a previsão expressa de atos preparatórios na Lei Antiterrorismo. A criminalização de atos preparatórios viola o princípio da lesividade, da legalidade, bem como a evolução dogmática jurídico-penal, quanto ao desenvolvimento do *iter criminis*.

Atos preparatórios podem ser conceituados como aqueles que criam as condições prévias para a execução do delito, passando, portanto, da cogitação para a ação objetiva (BITENCOURT, 2022). Busca-se os instrumentos, locais e demais elementos necessários para a prática delituosa. Em regra, os atos preparatórios não são puníveis, considerando os princípios da lesividade e da taxatividade.

O princípio da lesividade, que também se projeta a partir do princípio da legalidade, limita tanto o processo de criminalização primária, exigindo que a conduta criminalizada afete efetivamente bem jurídico protegido, integral ou parcialmente, quanto o de criminalização secundária, servindo como parâmetro pelos operadores do direito para aplicação da reprimenda penal.

defensoras de direitos humanos foram assassinados no mundo, dos quais 174 no Brasil. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/evento-legislativo/62924>.

Dessa forma, acentua-se que a proteção do cidadão deve ser efetivada tanto pelo direito penal, quanto por meio do direito penal. Afinal, a legalidade atua em duplicidade:

(...) por um lado, o princípio habilita poder punitivo do Estado, autorizando-o a usar a força para proteger os direitos e liberdades do cidadão; mas, por outro, também limita o poder do Estado, que não está autorizado a ultrapassar os limites estabelecidos pela lei penal. Unidas, essas faces expressam o limite mínimo de qualquer Estado que se autoproclama de Direito: a possibilidade de cada indivíduo exercer plenamente a sua liberdade sem se preocupar com a possibilidade de exercício arbitrário da violência punitiva Estatal (VIANA, 2021, pág. 107) (grifo nosso)

A criminalização dos atos preparatórios, no caso em comento, viola toda essa lógica, permitindo a criminalização de perigos remotos de lesão a bens jurídicos pouco precisos. Soma-se ainda a ausência de uma previsão taxativa dos atos criminalizados, que, por sua própria natureza, são de difícil compreensão.

Além de descrever conduta incerta que se perfaz através de ação que só ameaça o bem jurídico de maneira remota, a norma incriminadora parecer proteger, com uma das mais pesadas sanções de legislação brasileira, bens jurídicos coletivos extremamente abstratos (paz pública e incolumidade pública). (MENEZES, 2020, p. 122).

Considerando tais violações, é imperioso concluir pela inconstitucionalidade do art. 5^a da Lei nº 13.260/2016.

Reitera-se que a criação de medidas sistemáticas que protejam os cidadãos de ataques terroristas, por óbvio, são importantes - discute-se se tais medidas devem ocorrer na seara penal, mas tal questão será abordada posteriormente. No entanto, os princípios constitucionais penais de contenção do poder punitivo devem ser respeitados, a fim de que sirvam, efetivamente, como instrumentos de proteção em detrimento do poder punitivo verticalizado.

4. LEI ANTITERRORISMO E A CRIMINALIZAÇÃO DOS MOVIMENTOS SOCIAIS

A priori, diferentemente do que normalmente leciona os tradicionais manuais de direito penal, é necessário frisar a ausência do caráter ontológico do crime. Este, antes de uma conduta típica, ilícita e culpável, é um ato criminalizado, ou seja, é uma construção social. Assim sendo, o que existe são “processos de criminalização filtrados pelo princípio da seletividade penal, tão visível a olho nu, nos sistemas penais do nosso país.” (MALAGUTI, 2015, pág. 89).

Nesse sentido, para a legitimação do poder punitivo verticalizado, representado pelo poder estatal, são criados institutos racionalizantes, que lhe garantem validade em detrimento das demais formas de violência que ultrapassam os limites do seu monopólio. Um desses institutos é a estratégia discursiva de criar, historicamente, “inimigos públicos”, que se configura como constante fontes de “emergências” para atender à expansão do controle estatal. Essa lógica é sustentada desde os demonólogos, na Idade Média, que selecionaram Satã, que em hebraico significa inimigo, como o grande mal à espreita, no intuito de suprir seus interesses inquisitoriais.

Em que pese o lapso temporal colossal que nos distancia, na prática, conforme dita o jurista Eugenio Raúl Zaffaroni, essa narrativa se mantém¹⁹. O que distingue, porém, são os diferentes rótulos criados ao longo dos séculos para o inimigo contra o qual todos devem combater:

Desde a inquisição, até hoje, os discursos foram se sucedendo com idêntica estrutura: **alega-se uma emergência, como uma ameaça extraordinária que coloca em risco a humanidade, quase toda a humanidade, a nação, o mundo ocidental, etc. E o medo da emergência é usado para eliminar qualquer obstáculo ao poder punitivo, que se apresenta como a única solução para neutralizá-lo.** Tudo o que se quer opor ou objetar a esse poder é também inimigo (...) Os perigos foram inventados ou mesmo quando eram reais desapareceram por outros meios ou permaneceram, e até se ampliam, mas, ao longo de 800 anos, o poder punitivo jamais eliminou um risco real. (ZAFFARONI, 2013, p. 23) (grifo nosso)

Nesse vetor, a criação de inimigos públicos, a partir da defesa de uma periculosidade intrínseca, não é algo novo para a política criminal: bruxas, hereges, comunistas, judeus, viciados em drogas, terroristas... Cada grupo foi ou é instrumentalizado, de acordo com a

¹⁹ “Como a Idade Média não terminou, nada do passado está morto nem enterrado, mas apenas oculto, e não por acaso. Não é um passado que volta, mas sim que nunca se foi, porque ali está o poder punitivo, sua função verticalizante, suas tendências expansivas, seus resultados letais” (ZAFFARONI, 2013, pág. 18)

situação territorial e temporal, para alcançar determinados fins²⁰. A negação jurídica da condição de pessoa ao inimigo é uma característica do tratamento penal diferenciado que lhe é dado, não revelando, por óbvio, sua essência.

O poder punitivo sempre discriminou os seres humanos e lhes conferiu um tratamento punitivo que não correspondia à condição de pessoas dado que os considerava apenas como *entes perigosos ou daninhos*. Esses seres humanos são assinalados como inimigos da sociedade e por conseguinte a eles é negado o direito de ter em suas infrações sancionadas dentro dos limites do Direito Penal liberal isto é as garantias que hoje o direito internacional dos direitos humanos estabelece universal e regionalmente. (ZAFFARONI, 2007, p.10) (grifo nosso)

O momento atual é caracterizado pela hegemonia estadunidense, que, após o atentado de 11 de setembro de 2001, exige que os demais países cumpram a sua agenda de “guerra ao terror”, utilizando-se como pretexto a narrativa xenofóbica em face dos inimigos declarados que, dentre outros elementos, exercem o islamismo. Assim, utilizando-se da roupagem do terrorismo, como o grande inimigo global, os Estados Unidos impõem seus interesses políticos e econômicos, utilizado-se de bandeiras auxiliares como “democracia” e “segurança nacional”. Nas palavras de Vera Malaguti Batista, “os territórios não controlados são classificados como Eixo do Mal, territórios a serem ocupados a partir da legitimação produzida por duas categorias fantasmáticas: o traficante e o terrorista.” (2015, p. 28)

Dessa forma, a partir da construção de uma atmosfera de medo e constante ameaça, defende-se que os inimigos, ora terroristas, devem ser eliminados a qualquer custo, utilizando os instrumentos que estiverem ao seu alcance, independente se de dentro ou fora dos limites das garantias processuais penais - lhes conferindo, assim, a natureza de não-pessoa .

Nessa linha, é imprescindível abordar, mesmo que de forma sucinta, a tese do direito penal do inimigo, de Gunther Jakobs.

O jurista, na tentativa de criar freios para o fenômeno de endurecimento da legislação penal²¹, defende a habilitação do poder punitivo de uma forma para os cidadãos (Direito penal

²⁰ “A história mostra a enorme heterogeneidade dos inimigos em diferentes mundos paranoides: bruxas, hereges, judeus, viciados em drogas, comunistas (...), terroristas (...). É difícil achar um traço comum entre todos eles, apesar de alguns terem sido reiteradamente vitimizados. Às vezes o bode expiatório é idôneo pelo simples fato de pertencer a um grupo (judeus, ciganos, minorias sexuais e étnicas), enquanto em outras situações alguns membros do grupo promovem conflitos que os tornam mais vulneráveis como candidatos ao mundo paranoide. (...) o papel de criminosos é sempre atribuído ao inimigo, que incorre nos delitos de máxima gravidade, sem importar se na verdade os comete, pois o importante é o que se acredita” (ZAFFARONI, 2013, p. 204)

²¹ Ressalta-se que a tese de Jakobs enfrentou e ainda enfrenta certas inquietações, tanto em relação a sua real intenção, que alguns autores questionam se seria descritiva ou legitimadora, quanto a sua própria postura que, inicialmente parecia ser crítica à tendência antiliberal e bélica, utilizando a expressão pejorativamente, e, posteriormente, já na década de 1990, parecia defender sua utilização

do cidadão) e de outra forma para os inimigos (Direito penal do inimigo), conferindo aos primeiros o caráter de pessoas e aos segundos o de não-pessoas, na medida da sua periculosidade. Entretanto, em face destes, a reação punitiva seria extremamente limitada, privando-os do estritamente necessário para evitar o perigo.

Nessa linha, de acordo com Jakobs:

O Direito Penal do cidadão mantém a vigência da norma, o Direito Penal do inimigo (em sentido amplo: incluindo o Direito das medidas de segurança) combate perigos; com toda certeza existem múltiplas formas intermediárias (JAKOBS; MELIÁ, 2012, p. 30)

Precisamente em relação ao terroristas, o autor ainda completa:

Os delitos seguem sendo delitos, ainda que se cometam com intenções radicais e em grande escala. Porém, há que ser indagado se a fixação estrita e exclusiva à categoria do delito não impõe ao Estado uma atadura - precisamente, a necessidade de respeitar o autor como pessoa - que, frente a um **terrorista**, que precisamente não justifica a expectativa de uma conduta geralmente pessoal, simplesmente resulta inadequada. Dito de outro modo: **quem inclui o inimigo no conceito de delinquente-cidadão não deve assombrar-se quando se misturam os conceitos de guerra e processo penal.** (JAKOBS; MELIÁ, 2012, p. 38)

Embora Zaffaroni parabeneze o autor alemão (2007, p. 158), especialmente na utilização da terminologia inimigo, que para os penalistas e para a política criminal, sempre esteve encoberto pela cortina de fumaça da racionalização normativa, logo após, indica que sua teoria estava fadada ao fracasso.

Primeiramente, porque acreditar que o estado de exceção conferida aos inimigos atuaria somente pela necessidade e em sua estrita medida - tal necessidade não conhece limites - é ingenuidade. Em segundo lugar, sua tática é inviável e paradoxal, uma vez que proporcionaria ao soberano, de acordo com o que considerar oportuno, identificar o inimigo da vez. Em outros termos, na prática, o sistema penal permaneceria se utilizando da mesma narrativa de emergências, mas, dessa vez, de forma legitimada pelo próprio ordenamento jurídico.

Assim sendo, a partir da sua teorização, Jakobs confere espaço ao inimigo no Estado de Direito, contexto que não se sustenta pela própria razão de ser do segundo, embora sua coexistência seja defendida por parcela da dogmática penal:

Isso é o que quase todo penalismo e boa parte da teoria política fizeram desde que a modernidade considerou - e continua considerando considerando - compatível um incompreensível conceito não bélico de inimigo com o Estado constitucional de direito, sem se dar conta que esse pretense conceito, fora de uma hipótese de guerra real, corresponde ao Estado Absoluto, que por sua

prática.

essência, não tolera limite nem parcialização de espécie alguma, ou seja, que inevitavelmente importa o abandono do princípio do Estado de Direito. (ZAFFARONI, 2007, p. 159)

Nesse sentido, a função do direito penal em um Estado de Direito, que sempre está em dialética com o Estado de Polícia, deve ser a de redução e contenção do poder punitivo. A inserção da categoria de inimigo no direito ordinário dificulta a visualização e implementação dos limites do direito penal, tendendo a desembocar, sempre, no Estado Absoluto (Estado de Polícia em seu grau máximo).

Portanto, conforme dita Zaffaroni (2007, p. 172), o direito penal nunca pode ser neutro. Na verdade, sua parcialidade deve ser sempre latente, impondo limites às pulsões arbitrárias, “ou seja, sempre do lado do Estado de Direito”.

A ausência de neutralidade da legislação penal, no sentido supracitado, não encontra acolhimento ao considerar sua carga simbólica para o ideário social. Afinal, a normatização aduz um caráter tecnicista, imparcial, que legitima a intervenção do poder punitivo do Estado. No entanto, além da sua parcialidade ideal, como indica o jurista argentino, a criação legislativa, muitas vezes, carrega uma parcialidade prática, por meio de elementos semânticos que obedecem a certas aspirações políticas e econômicas que nem sempre vão ao encontro da vontade popular.

A judicialização implica, portanto, despolitização dos conflitos segundo uma lógica de monopólio de valores e normas que se apresentam universais, impessoais e igualitárias. (...) apresenta o efeito simbólico de trazer para a linguagem técnica, de suposta imparcialidade, conflitos cuja origem é o protesto social (FREITAS, 2017, p. 81-82)

Portanto, a partir desse contexto de instrumentalização de categorias como inimigos públicos, será analisada a norma penal permissiva que consta na Lei nº 13.260/2016 e suas projeções práticas.

4.1. NORMA PENAL PERMISSIVA PREVISTA PELO §2º DO ART. 2º DA LEI ANTITERRORISMO

Fomentado pela “guerra ao terror” imposta pelos Estados Unidos, ante a intrumentalização de diferentes categorias, como o terrorismo, cada país é capaz de criar seus próprios inimigos internos, como já aludido:

A categoria do terrorismo é experimentada como ciclos internacionais do estabelecimento de ‘inimigos públicos’. No ciclo atual, nota-se como essa categoria é manipulada pelo governo dos Estados Unidos, sob a lógica da ‘defesa do ocidente’ contra a imagem do terrorista islâmico áraber. No

entanto, apesar dessa alegoria compartilhada a nível internacional, verifica-se que os agentes estatais incorporam a tipificação do terrorismo para combater seus próprios inimigos nacionais. (FREITAS, 2017, p. 90)

Dito isso, considerando que o Brasil é um país que se estruturou com base em um sistema escravocrata que perdurou por mais de 500 anos; que perpassou por breves respiros democráticos, entre a ditadura Vargasista e a ditadura civil-militar, após o golpe de 1964; que ao longo do processo de redemocratização perpassa por períodos de polarização política e de governos ultra-liberais, como o do então presidente Jair Messias Bolsonaro (2019-2022), não é difícil compreender as raízes autoritárias que permeiam suas instituições.

Destaca-se que o Brasil ocupa o segundo lugar do ranking global de assassinatos de defensores e defensoras de direitos humanos, segundo informações de Anastasia Divinskaya, representante da ONU Mulheres Brasil, e Mary Lawlor, relatora especial das Nações Unidas sobre a situação dos defensores dos direitos humanos, durante audiência pública realizada em 15 de setembro de 2021, na Câmara dos Deputados²². Tal fato, por si só, já causa grande espanto e incita a preocupação da aplicação de uma legislação antiterrorista.

Soma-se a esse cenário o caráter arbitrário exercido historicamente pelas legislações antiterror, que, normalmente, são utilizadas como meio de expansão do poder punitivo estatal, conforme já analisado, para criminalizar determinados grupos.

Assim sendo, antes de analisar precisamente a possibilidade de criminalização dos movimentos sociais pela Lei 13.260/16, é preciso definir certos limites conceituais.

No presente trabalho, movimentos sociais são considerados como:

Os movimentos sociais **são mobilizações (ações coletivas ou compartilhadas) de determinados grupos sociais derivadas de certas situações sociais que geram insatisfação social, senso de pertencimento e determinados objetivos**. Os movimentos sociais podem gerar ramificações, tais como doutrinas, ideologias, teorias, representações, organizações informais ou formais, tendências, etc. Essas ramificações não se confundem com eles, são partes e não o todo e que podem deixar de ser, como uma organização que se autonomiza e passa a ter interesses próprios ou uma concepção de um autor que ganha um desenvolvimento que rompe com o seu vínculo com o movimento social (VIANA, 2016, p. 43) (grifo nosso)

Nessa toada, a preocupação da criminalização dos movimentos sociais pela legislação antiterror possui origens objetivas, considerando que:

A prática dos movimentos sociais apresenta em sua origem o confronto contra os Estados ou outras instituições. Assim, a relação histórica entre estados e movimentos sociais tem sido o primeiro limitar a ação dos segundos e **estes pressionarem suas instituições em busca de conquistas**. (FREITAS, 2017,

²² Disponível em: <https://www.camara.leg.br/evento-legislativo/62924>.

Inclusive, durante o período de tramitação da referida Lei Antiterrorismo, relatores da Organização das Nações Unidas demonstraram grande preocupação quanto à imprecisão dos termos utilizados na Lei brasileira que poderiam viabilizar a criminalização de ações reivindicatórias legítimas, prejudicando o exercício das liberdades fundamentais. Alertaram ainda que “Os Estados têm o dever de proteger a sociedade civil e os direitos fundamentais para sua existência e seu desenvolvimento, como os direitos à liberdade de associação e reunião pacífica e à liberdade de expressão” (tradução nossa)²³.

Destarte, a Lei nº 13.260/16 contava, originalmente, com uma norma permissiva prevista no § 2º do art. 2º, no entanto, foi retirada pelo relator, o deputado Aloysio Nunes. A redação final foi mantida pelo Senado, porém, ao retornar para a Câmara, o substitutivo foi rejeitado e o PL foi enviado para sanção presidencial, com o referido dispositivo. Este possui a seguinte redação:

§ 2º O disposto neste artigo não se aplica à conduta individual ou coletiva de pessoas em manifestações políticas, **movimentos sociais**, sindicais, religiosos, de classe ou de categoria profissional, direcionados por **propósitos sociais ou reivindicatórios, visando a contestar, criticar, protestar ou apoiar**, com o **objetivo de defender direitos, garantias e liberdades constitucionais**, sem prejuízo da tipificação penal contida em lei. (grifo nosso)

Tal norma possui a finalidade de proteger os movimentos sociais, a fim de que a legislação não pudesse cercear as garantias fundamentais dos cidadãos que estariam ameaçadas em nome da Segurança Nacional. No entanto, o dispositivo é eficaz em relação ao seu objetivo declarado? Vejamos.

Primeiramente, deve-se ressaltar que a natureza jurídica do dispositivo esbarra em debate doutrinário, conforme indica Menezes (2020, p. 136). Para parte doutrina, trata-se de causa especial de exclusão da ilicitude por exercício regular do direito. Já para outra parcela, refere-se à excludente de tipicidade por ausência de elemento subjetivo, nos termos do *caput* do art. 2º da Lei.

Tal discussão não se refere à mera disputa teórica, uma vez que influencia diretamente no ônus probatório. Considerando a teoria tripartite do conceito analítico de crime - tipicidade, antijuridicidade e culpabilidade -, considerando ainda a finalidade da norma,

23

Acesso em:
<https://www.ohchr.org/en/press-releases/2015/11/brazil-anti-terrorism-law-too-broad-un-experts-warn?LangID=E&NewsID=16709>

configura-se como mais prudente e razoável a segunda corrente, visto que restando no plano da tipicidade, a acusação seria responsável por comprovar sua existência enquanto ato delituoso e, por conseguinte, a ausência da referida excludente.

Além dessa problemática, enfrenta-se ainda os conceitos vagos e ambíguos que já foram identificados em outros pontos da legislação. A fim de ilustração, o dispositivo se utiliza de expressões como “manifestações”, “político” e “propósitos sociais”, que são extremamente vagas e polissêmicas. A própria previsão de movimentos sociais, que, como já discutido, possui uma extensa gama de significados, também garante esse caráter impreciso.

Ademais, a norma prevê um duplo elemento subjetivo, que é composto pelas seguintes frases: “visando a contestar, criticar, protestar ou apoiar” e “com o objetivo de defender direitos, garantias e liberdades constitucionais”. Tais expressões podem prejudicar o caráter protetivo da norma, considerando sua amplitude de aplicação. Afinal, conforme muito bem indicado por Menezes (2020, p. 138), basta indicar que nos múltiplos protestos em que há atos que podem ser considerados violentos, como a ocupação de um imóvel abandonado pelo MTST (Movimentos dos Trabalhadores Sem-Teto) ou o transporte de determinados itens em uma passeata, existe uma “minorias violenta” que não estaria motivada pelos fins reivindicatórios, com o objetivo de defender princípios legítimos, e, assim, estaria fora da proteção do §2º. Tais arbitrariedades, em um país que historicamente carrega traços autoritários, não parece uma hipótese tão improvável.

Por fim, a norma está localizada em um parágrafo do art. 2º da lei, o que, por sua localização, pode-se questionar se as demais condutas incriminadas, como os atos preparatórios do art. 5º, estariam incluídos no conjunto de incidência da norma permissiva.

Nessa linha, nota-se que, apesar da iniciativa positiva de prever proteção expressa às lutas populares, a norma penal permissiva não é suficiente para conter as investidas do poder punitivo estatal.

Nesse contexto, embora o intuito do presente trabalho não seja aprofundar nesse tópico, assinala-se o questionamento pontuado por Eugenio Raúl Zaffaroni em sua obra “O inimigo no direito penal” (2007), que se resume pela seguinte pergunta que normalmente gravita em torno das discussões que envolvem essa temática: afinal, o que podemos fazer com os terroristas?

O autor, brilhantemente, destaca o papel arrogante e prepotente que normalmente o direito penal exerce em temas que não da sua seara. E tal conjuntura, muitas vezes fomentada pelo penalismo midiático, confere ao direito penal o papel de “salvador da pátria”. Até

porque, pelo senso comum, cria-se a ideia de que a solução de qualquer questão de conflito social é a criminalização e, se possível, com reprimendas penais altíssimas. No entanto, questiona-se quando o endurecimento da penalização, historicamente, realizou a sua função preventiva.

Em uma analogia a um quitandeiro que ao ser questionado se vendia antibiótico respondeu que não, e indicou ao cliente para ir à farmácia, porque só vendia verdura, o jurista argentino afirmou:

Nós, penalistas, devemos dar esse tipo de resposta saudável sempre que nos perguntam o que fazer com um conflito que ninguém sabe como resolver e ao qual, como falsa solução é atribuída a natureza penal (...) nós só sabemos decidir quantos e habilita, ou não, o poder punitivo, e também sabemos que, no caso, isso não serve ou não é o suficiente para resolver o conflito. (ZAFFARONI, 2017, p. 184-185).

Assim sendo, o papel do direito penal está limitado a o que fazer com os terroristas e a resposta é óbvia: se os delitos são cometidos, seus responsáveis devem ser individualizados, detidos, processados, julgados, e se for o caso, condenados.

O autor ainda questiona qual a finalidade objetiva das legislações antiterror, havendo, no ordenamento, tipos penais que já preenchem suas funções autodeclaradas, inclusive, por vezes, com penas razoavelmente equivalentes. Até porque, nas palavras do jurista argentino, tais legislações podem gerar impunidade, tanto pela tendência de ferir o princípio da legalidade e, portanto, seriam inconstitucionais, quanto pela tendência de exigirem elementos subjetivos, que podem não serem preenchidos, na prática.

Portanto, indaga-se se o único efeito prático da legislação antiterror não seria somente a expansão do poder punitivo estatal, através da ampliação dos meios de controle e opressão.

4.2. LEI ANTITERROR APÓS 7 ANOS DE VIGÊNCIA

Até o presente momento, como aludido, não existem episódios conhecidos de utilização da Lei nº 13.260/2016 para, diretamente, criminalizar os movimentos sociais. No entanto, isso nada prejudica o debate em questão, haja vista que a norma continua vigente, mesmo ante a inegável inconstitucionalidade de diversos dispositivos, possuindo assim potencial criminalizante em face de mobilizações legítimas.

Inclusive, em seu art. 16, a lei determina a aplicação das disposições da Lei nº 12.850/2016 (Lei das Organizações Criminosas) para a investigação, processo e julgamento dos crimes previstos nestas Lei. A referida lei, sancionada em 2013, foi utilizada, em 2016,

em Porto Alegre, contra estudantes secundaristas que protestavam por melhorias no setor educacional, bem como em face de quatro integrantes do MST (Movimentos dos Trabalhadores Rurais Sem Terra), pelo Ministério Público de Goiás²⁴. Nesse contexto, percebe-se que, além da criminalização secundária, através da repressão policial, comumente utilizada em face de mobilizações sociais no Brasil, a criminalização primária de uma categoria amplamente manipulável e com um histórico opressor é, para dizer o mínimo, preocupante, considerando sua natureza legitimadora.

Um dos poucos casos de aplicação da lei, que ganhou certa atenção midiática, ocorreu em face de um professor de física da UFRJ (Universidade Federal do Rio de Janeiro), Adléne Hicheur, que em 2009 e 2012, ainda na França, permaneceu preso, por supostamente trocar e-mail com um licitante da Al-Qaeda. Contudo, ao longo do processo não foram encontrados indícios de tal comportamento e o procedimento teria sido.

No entanto, em julho de 2016, logo após a aprovação da Lei Antiterrorismo, o professor foi surpreendido por agentes da Polícia Federal em sua casa, que exigiram sua deportação para a França, a fim de que permanecesse em prisão domiciliar. No entanto, o procedimento foi efetivado perante uma série de irregularidades, não havia denúncia ou processo judicial, não sendo apresentado qualquer elemento probatório novo que justificasse aquela coerção. O professor contou com o apoio de diversos discentes e docentes da UFRJ, que apontavam o caráter completamente arbitrário daquela operação, a qual, aparentemente, serviu como bode expiatório para exibir o suposto sucesso da defesa nacional, com a legislação recém-aprovada²⁵.

Nessa linha, destaca-se o estudo “Repercussões Políticas e Legislativas sobre o Terrorismo no Brasil”, de autoria dos pesquisadores Thiago Trindade e Carla Guareschi, do Instituto de Ciência Política do Estado de Brasília (Ipol/Unb), que identificou, até novembro de 2021, 36 projetos de lei em tramitação que visam propor alterações na Lei nº 13.260/2016, dos quais 31 estão em tramitação na Câmara dos Deputados e 5 no Senado Federal²⁶.

Desses, 20 PLs apresentados na Câmara propõem a ampliação considerável das

²⁴ Acesso em: <https://www.cartacapital.com.br/sociedade/a-lei-de-organizacoes-criminosas-contr-os-movimentos-sociais/>.

²⁵ Acesso em: <https://www.gazetadopovo.com.br/vida-e-cidadania/condenado-por-terrorismo-na-franca-professor-da-ufrj-e-expulso-do-brasil-9gc4rwpkc8pvek2v4x1ldb0l/>.

²⁶ Foram identificados 4 PLs protocoladas em 2017, 5 em 2018, 8 em 2019, 13 em 2020 – ano marcado pelo desencadeamento da crise mundial de saúde causada pela pandemia de covid-19 – e 3 proposições apresentadas até o dia 15 de novembro de 2021.

possibilidades de criminalização de movimentos sociais e/ou representam ameaça direta ao exercício do protesto, já no Senado 3 proposições seguem a mesma linha. De acordo com a periodização utilizada, na gestão de Bolsonaro (2019-novembro de 2021) foram encontradas 16 proposições que representam ameaças explícitas às liberdades de protesto e de manifestação. Entre as inovações conceituais propostas, de forma pejorativa, encontram-se “abuso do direito de articulação de movimentos sociais” ou do “abuso do direito de protesto”.

As informações apresentadas não apenas confirmam os temores externados por várias organizações, movimentos e entidades da sociedade civil na época da tramitação da matéria originária nos anos de 2015 e 2016, como também **reforçam a preocupação com as disputas políticas e sociais em torno do rótulo do terrorismo a partir da eleição de forças abertamente antidemocráticas.** Os dados confirmam ainda que, segundo a tendência já verificada em outros países (conforme discutido na seção 3), **os movimentos sociais, os protestos e as manifestações estão ocupando lugar de destaque no debate público-legislativo sobre terrorismo no Brasil, apontando para um preocupante cenário de crescente cerceamento e ameaça de liberdades democráticas básicas.** As proposições em tramitação na Câmara dos Deputados e no Senado Federal, mas mais especificamente na Câmara, que visam propor modificações na Lei nº 13.260/2016, caminham exatamente nessa direção. (TRINDADE; GUARESCHI, 2021, p. 12)

O estudo ressaltou que outros países que adotaram recentemente a legislação antiterror também foram alvos de críticas das Nações Unidas, em relação à utilização desses instrumentos normativos para cercamento de liberdades fundamentais, como: Canadá, Turquia, Arábia Saudita²⁷ e Chile. Neste, que, como o Brasil, não é tradicionalmente alvo de ataques terroristas para as referências internacionais, a legislação foi utilizada contra a comunidade Mapuche, povos originários da região.

Assim, as inseguranças acerca da aplicação da Lei Antiterrorismo perdurou ao longo de toda sua tramitação e, ainda hoje, anos depois, continua sendo considerada um ponto temário para os movimentos sociais. Em que pese a ausência de sua aplicação direta em face de tais mobilizações, o receio de sua utilização arbitrária e discriminada, especialmente em períodos políticos ultraconservadores, persiste.

27

Acesso em:
<https://www.ohchr.org/en/press-releases/2018/01/un-experts-decry-saudi-arabias-persistent-use-anti-terror-laws-persecute>.

5. CONCLUSÃO

A partir do exposto, percebe-se que a o termo “terrorismo” foi amplamente utilizado, historicamente, como instrumento para criminalização de determinados grupos dados como indesejáveis. Tal fato não é novidade no contexto da política criminal que sempre manipulou diferentes categorias para impor seus interesses políticos de controle. Assim sendo, a criação de urgências, a partir da narrativa do medo e da segurança nacional, persiste como construção de oportunidades políticas. Nessa linha, após o atentado de 11 de setembro de 2001, os Estados Unidos iniciaram um regime internacional de “guerra ao terror”, exigindo que os demais países adotassem essa agenda.

Após analisar a tramitação da Lei nº 13.206/2016, foi observado que a pressão internacional para sua aprovação, motivada sob o pretexto das Olimpíadas de 2016, contava com outros elementos importantes para seu sancionamento, como um contexto político instável, estimulados pelos protesto de 2013 e eclodindo no impeachment da então presidenta Dilma Rousseff, e apoio de instituições internas, como Polícia Federal e ABIN.

Ato contínuo, a partir da análise do seu texto definitivo, foi imperioso reconhecer que a Lei nº 13.206/2016, ao tipificar o terrorismo no ordenamento brasileiro, a partir de conceitos vagos e imprecisos, que violam princípios constitucionais norteadores do sistema penal, como o da legalidade, taxatividade, lesividade e proporcionalidade, é ato normativo propenso a ser instrumentalizado para expansão do poder punitivo. Essas violações alimentam o temor que já existia previamente ao seu sancionamento, considerando a arbitrariedade que, historicamente, gravita em torno das legislações antiterror, assim como o histórico opressivo brasileiro em face das mobilizações sociais. Portanto, a norma ainda encontra graves incompatibilidades com as garantias constitucionais.

Ademais, foi identificado que as violações narradas persistiram na formulação da norma permissiva prevista no § 2º do art. 2º da Lei. Assim sendo, foi identificada a fragilidade da norma para o fim que se propõe, qual seja, a proteção das lutas reivindicatórias. Essa preocupação se mantém viva, anos depois, especialmente com a proposição de diversos projetos de lei que tendem a ampliar o rol de condutas criminalizadas, pela Lei Antiterrorismo, visando, especialmente, as ações táticas dos movimentos sociais.

Ressalta-se, mais uma vez, que o terrorismo, enquanto imposição sistemática e

violenta de métodos que subvertem a lógica democrática, é um fenômeno complexo que deve ser devidamente analisado. No entanto, a amplitude do termo e de suas projeções práticas não podem abrir caminhos para a flexibilização de liberdades fundamentais, que nos aproxima, objetivamente, do Estado Absoluto. Caso contrário, legitima-se a criação de uma caixa de pandora normativa que, a qualquer momento, pode ser utilizada pelo poder punitivo, em nome da ordem e da segurança nacional.

REFERÊNCIAS

- ARTIGO 19. et. al. **Nota pública sobre os riscos da aprovação do Projeto de Lei nº 3283/2021**. Disponível em:
<<https://www.conectas.org/wp-content/uploads/2023/04/Portugues-Nota-publica-Projeto-de-L-ei-3283-2021.pdf>>. Acesso em: 23 nov. 2023.
- BARATTA. A. **Criminologia Crítica e Crítica do Direito Penal**: Introdução à sociologia do direito penal. 3. ed. Rio de Janeiro: Revan, 2002.
- BARROS, O. S. R; GOMES. U. M. de.; FREITAS, W. L. de. (Org). **Desafios Estratégicos para Segurança e Defesa Cibernética**. Brasília: Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República. Disponível em:
<<https://livroaberto.ibict.br/bitstream/1/612/2/Desafios%20estrat%C3%A9gicos%20para%20seguran%C3%A7a%20e%20defesa%20cibern%C3%A9tica.pdf>>. Acesso em: 20 nov. 2023.
- BITENCOURT, C. R. **Tratado de direito penal**: Parte geral - arts. 1º a 120. 28. ed. São Paulo: Saraivajur, v. 1, 2022. Disponível em:
<https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9786555597172/>. Acesso em: 22 nov. 2023.
- BRASIL. **Código Penal**, de 07 de dezembro de 1940. Disponível em:<https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del2848compilado.htm>. Acesso em 20 nov. 2023.
- BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1998**. Brasília, DF, 1998. Disponível em:
<https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>. Acesso em: 20 nov. 2023.
- BRASIL. Senado Federal. **Projeto de Lei da Câmara nº 101**, de 2015. Disponível em:
<<https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/122772>>. Acesso em: 25 nov. 2023.
- BRASIL. **Lei nº 13.260, de 16 de março de 2016**. Regulamenta o disposto no inciso XLIII do art. 5º da Constituição Federal, disciplinando o terrorismo, tratando de disposições investigatórias e processuais e reformulando o conceito de organização terrorista; e altera as Leis nº 7.960, de 21 de dezembro de 1989, e 12.850, de 2 de agosto de 2013. Brasília, DF, 2016. Disponível em:
<https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/lei/113260.htm>. Acesso em: 20 nov. 2023.
- BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Inquérito nº 4.879**. Brasília, DF, 8 de janeiro de 2023. Disponível em:
<<https://static.poder360.com.br/2023/01/DECISAO-Afasta-governador-e-outras-medidas.pdf>>. Acesso em: 20 nov. 2023.
- CARTA CAPITAL. **Lei de Organizações Criminosas, arma contra os movimentos sociais**.

2016. Disponível em:

<<https://www.cartacapital.com.br/sociedade/a-lei-de-organizacoes-criminosas-contras-os-movimentos-sociais/>>. Acesso em: 27 nov. 2023.

COMISSÃO DE DIREITOS HUMANOS, MINORIAS E IGUALDADE RACIAL.

Observatório RPU - Proteção a defensoras de direitos humanos. 2021. Disponível em:

<<https://www.camara.leg.br/evento-legislativo/62924>>. Acesso em: 25 nov. 2023.

DI FILIPPO, M. **The definition(s) of terrorism in international law.** Research Handbooks in International Law Series. 2. ed. Massachusetts (EUA): Edward Elgar Publishing Inc, 2020. p. 2-15. Disponível em:

<[file:///C:/Users/pbfag/Downloads/\(Research%20Handbooks%20in%20International%20Law%20series\)%20Ben%20Saul%20\(editor\)%20-%20Research%20Handbook%20on%20International%20Law%20and%20Terrorism-Edward%20Elgar%20Publishing%20\(2020\)%20\(2\).pdf](file:///C:/Users/pbfag/Downloads/(Research%20Handbooks%20in%20International%20Law%20series)%20Ben%20Saul%20(editor)%20-%20Research%20Handbook%20on%20International%20Law%20and%20Terrorism-Edward%20Elgar%20Publishing%20(2020)%20(2).pdf)>. Acesso em: 26 nov. 2023.

FRAGOSO, H. C. **Terrorismo e Criminalidade Política.** 1. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1981.

FREITAS, V. T. **Quem são os terroristas no Brasil? A lei antiterror e a produção política de um inimigo público.** Curitiba: Editora CRV, 2017.

GAZETA DO POVO. **Condenado por terrorismo na França, professor da UFRJ é expulso do Brasil.** 2016. Disponível em:

<<https://www.gazetadopovo.com.br/vida-e-cidadania/condenado-por-terrorismo-na-franca-professor-da-ufrj-e-expulso-do-brasil-9gc4rwpkc8pvek2v4x1l1dba0l/>>. Acesso em: 26 nov. 2023.

INSTITUTE FOR ECONOMICS AND PEACE (IEP). **Global Terrorism Index.** 2018

Disponível em: <<file:///C:/Users/pbfag/Downloads/Global-Terrorism-Index-2018-1.pdf>>.

Acesso em: 20 nov. 2023.

INSTITUTE FOR ECONOMICS AND PEACE (IEP). **Global Terrorism Index.** 2023.

Disponível em:

<<https://www.visionofhumanity.org/wp-content/uploads/2023/03/GTI-2023-web-170423.pdf>>. Acesso em: 20 nov. 2023.

JAKOBS, G.; MELIÁ, M. C. **Direito Penal do inimigo: Noções e críticas.** 6. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2012.

MAIOR, J. L. S. **História do Direito do Trabalho no Brasil:** curso de direito do trabalho. v.1: parte II. São Paulo: LTr, 2017.

MENEZES, F. A. de. **A (i)legitimidade do direito penal do combate ao terrorismo no Brasil.** 2020. 165 p. Dissertação (mestrado em Direito Penal) - Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2020.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Resolução 1373 do Conselho de Segurança,** de 28 de setembro de 2001. Disponível em:

<<https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N01/557/46/PDF/N0155746.pdf?Open>

Element>. Acesso em: 26 nov. 2023.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Resolução 49/60 da Assembleia Geral**, de 09 de dezembro de 1994. Declaração sobre Medidas para Eliminar o Terrorismo Internacional. Disponível em:
<<https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N95/768/22/PDF/N9576822.pdf?OpenElement>>. Acesso em: 26 nov. 2023.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Convenção Internacional para a Supressão do Financiamento do Terrorismo**, 1999. Disponível em:
<<https://treaties.un.org/doc/db/terrorism/english-18-11.pdf>>. Acesso em: 26 nov. 2023.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **UN experts decry Saudi Arabia's persistent use of anti-terror laws to persecute peaceful activists**. 2018. Disponível em:
<<https://www.ohchr.org/en/press-releases/2018/01/un-experts-decry-saudi-arabias-persistent-use-anti-terror-laws-persecute>>. Acesso em: 25 nov. 2023.

SAINT-PIERRE, H. L.; VITELLI, M. G. (Org). **Dicionário de segurança e defesa**. São Paulo: Editora Unesp Digital, 2018. p. 1158-1172. Disponível em:
<[https://repositorio.comillas.edu/xmlui/bitstream/handle/11531/35338/SAINT-PIERRE%20%20VITELLI%20\(2018\)%20Dicionario%20Seguranca%20Defesa.pdf?sequence=-1](https://repositorio.comillas.edu/xmlui/bitstream/handle/11531/35338/SAINT-PIERRE%20%20VITELLI%20(2018)%20Dicionario%20Seguranca%20Defesa.pdf?sequence=-1)>. Acesso em: 25 nov. 2023.

TERRA DE DIREITOS. **Organizações assinam manifesto contra a lei que tipifica o crime de terrorismo**. 2015. Disponível em:
<<https://terradedireitos.org.br/noticias/noticias/organizacoes-assinam-manifesto-contr-a-lei-q-ue-tipifica-o-crime-de-terrorismo/18915>>. Acesso em: 22 nov. 2023.

TERRA DE DIREITOS E JUSTIÇA GLOBAL. **Começo do fim? O pior momento do programa de proteção aos defensores dos direitos humanos, comunicadores e ambientalistas**. 2021. Disponível em:
<<https://terradedireitos.org.br/uploads/arquivos/Relatorio---Comeco-do-Fim.pdf>>. Acesso em: 20 nov. 2023.

TRINDADE, T.; GUARESCHI, C. V. **Repercussões políticas e legislativas sobre o terrorismo no Brasil: Os cinco anos de aprovação da Lei nº 13.260/2016 e as ameaças à democracia**. n. 1, 2021. Disponível em:
<https://www.demodeunb.com/_files/ugd/0d36fe_fe3566b31c31404cb0ee24b88030eb0c.pdf>. Acesso em: 25 nov. 2023.

VIANA. E. Observações sobre o princípio da legalidade. Revista Científica do CPJM, Rio de Janeiro, v. 1, n. 2, p. 100-130, 2021. Disponível em:
<<file:///C:/Users/pbfag/Downloads/36-Texto%20do%20Artigo-100-2-10-20220412%202.pdf>>. Acesso em: 25 nov. 2023.

VIANA, Nildo. **Os Movimentos Sociais**. Curitiba: Prismas, 2016.

ZAFFARONI. E. R. **A questão criminal**. 1. ed. Rio de Janeiro: Revan, 2013. 320 p. Disponível em:

<file:///C:/Users/pbfag/Downloads/ZAFFARONI_-Eugenio-Rau%CC%81-A-Questa%CC%83o-Criminalpdf.pdf>. Acesso em: 20 nov. 2023.

ZAFFARONI. E. R. **O inimigo no direito penal**. 2. ed. Rio de Janeiro: Revan, 2007. 224 p.