DALBERTOM CASELATO JUNIOR

A LEI 13.260/2016 E SUA INSUFICIÊNCIA NORMATIVA PARA O ENFRENTAMENTO AO TERRORISMO

Biblioteca de Referência em Políticas Públicas

CEUB
EDUCAÇÃO SUPERIOR

JUNIOR , Dalbertom Caselato

A lei 13.260/2016 e sua insuficiência normativa para o enfrentamento ao terrorismo. . Brasília, 2022.

219 f.

ISBN: 978-85-7267-085-2

Dissertação apresentada como critério parcial de aprovação no programa de Mestrado em Direito e Políticas Públicas do Centro Universitário de Brasília.

Orientador: Antônio Henrique Graciano Suxberger.

1. Terrorismo. 2. Racionalidade das normas penais. 3. Lei antiterrorismo 4. Políticas públicas para o enfrentamento ao terrorismo.

Lista de abreviaturas e siglas

ANPR	Associação Nacional dos Procuradores da República.
CF/88	Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.
COAF/UIF	Conselho de Atividades Financeiras/ Unidade de Inteligência Financeira.
EI	Estado Islâmico.
ENCCLA	Estratégia Nacional de Combate à Corrupção e Lavagem de Dinheiro.
ENCT	Estratégia Nacional de Combate ao Terrorismo (Portugal).
ETA	Euskadi ta Askatasuna (Pátria Basca e Liberdade).
FMI	Fundo Monetário Internacional.
GAFI/FATF	Grupo de Ação Financeira Internacional/Financial Action Task Force.
NCCT	Non cooperative countries and territories. (Países e Territórios não-cooperantes).
OIGs	Organizações Internacionais.
ONU	Organização das Nações Unidas.
OTAN	Organização do Tratado do Atlântico Norte.
PL	Projeto de Lei.
PLC	Projeto de Lei da Câmara.
PLS	Projeto de Lei do Senado.
PCC	Primeiro Comando da Capital.
RE	Recurso Extraordinário.
RESP	Recurso Especial.
STF	Supremo Tribunal Federal.
STJ	Superior Tribunal de Justiça.
LAT	Lei Antiterrorismo brasileira.
LSN	Lei de Segurança Nacional.
UE/EU	União Europeia/European Union.

Sumário

1 INTRODUÇÃO 6

2 O SENTIDO JURÍDICO DA EXPRESSÃO TERRORISMO E SUA CONFORMAÇÃO NORMATIVA 14

2.1 Tipologia conceitual e evolução do Terrorismo como forma de compreensão de sua dúbia interpretação pelo mundo 17

2.1.1 Um esforço intelectivo de atores internacionais para uma definição global de Terrorismo e a dissonância brasileira neste aspecto 24

2.1.2 A busca de um conceito jurídico-penal internacional sobre Terrorsismo: lições de Cancio Meliá e Günther Jakobs 40

2.2. Os compromissos internacionais assumidos pelo Estado brasileiro no enfrentamento ao terrorismo: reflexões no que concerne às ações governamentais no tocante à implementação e execução de políticas públicas 46

2.2.1 O processo de internacionalização de políticas públicas e a atuação cooperativa de atores internacionais: o especial caso do GAFI/FATF e sua influência na adoção de políticas nacionais brasileiras de enfrentamento ao terrorismo e seu financiamento 48

2.2.2 O resultado prático da adoção de políticas públicas antiterrorismo: da insuficiência da ENCCLA a um modelo de enfrentamento ao terrorismo implantado pela ENCT 57

3 PROPORCIONALIDADE E RACIONALIDADE COMO FUNDAMENTO COGNITIVO-ANALÍTICO DOS TIPOS PENAIS DESCRITOS NA LEI ANTITERROR BRASILEIRA (LEI Nº. 13.260/2016) 70

3.1 Uma proposta de modelo de racionalidade como base de estudo das legislações penais 72

3.1.1 As relações simétricas de racionalidade entre legislação e jurisdição, o ativismo normativo e a crise da lei como reflexos na elaboração da lei antiterror brasileira 72

3.1.2 Reflexões críticas acerca da lei antiterror brasileira submetidas ao modelo de racionalidade penal proposto por Manuel Atienza 83

3.2 Proporcionalidade e razoabilidade na construção das normas penais como forma de evitar o abuso e a atecnia legística 92

3.2.1 Notas introdutórias atinentes às distinções e similitudes entre os valores principíológicos de proporcionalidade e razoabilidade, suas origens e fundamentos 93

3.2.2 O princípio da proporcionalidade no Direito Penal brasileiro e sua contribuição na construção das normas penais 103

4 ASPECTOS CRÍTICOS ACERCA DO PROCESSO DE ELABORAÇÃO LEGISLATIVA DA LEI ANTITERRORISMO BRASILEIRA 110

4.1 O processo de elaboração legislativa da lei antiterrorismo: entre a pressão internacional pela normatização e a intensa disputa política interna para sua aprovação 110

4.1.1 A atividade parlamentar brasileira nas últimas décadas: os esforços no sentido de construir uma legislação de prevenção e enfrentamento ao terrorismo e seu financiamento 119

4.1.2 O processo de elaboração legislativa da lei antiterrorismo: críticas quanto a má conformação do legislador sobre o tipo penal primário 139

4.2 O estudo comparativo de tipos penais secundários da lei antiterrorismo e aspectos críticos no que concerne à aplicação das penas desproporcionais 159

4.2.1 A pretensa desproporcionalidade das penas nos crimes de atentado terrorista, atos preparatórios para o terrorismo e financiamento ao terrorismo, bem como a aplicação dos institutos da desistência voluntária e arrependimento eficaz 160

4.2.2 Os primeiros passos concretos da lei antiterrorismo brasileira: os desdobramentos investigativos e judiciais da operação Hashtag da Polícia Federal e a atuação do Poder Judiciário Federal ante a penalização das condutas imputadas aos acusados 165

CONCLUSÕES 192

REFERÊNCIAS 200

1 Introdução

Conforme definição extraída do dicionário de língua inglesa e cultura Longman[1], terrorismo é o uso de violência ou de ameaça de violência com o propósito de obter demandas políticas[2]. Caracteriza-se, ademais, por uma instabilidade ontológica permanente e de complexa definição. Sendo um conceito socialmente construído, as definições que lhe são atribuídas não são neutras[3]. Forma-se tal conceito a partir do senso comum e tem-se afirmado como fenômeno social, mas a sua definição é obscura; isto é, dificulta-se realizar definições do ponto de vista social que sejam operacionalizáveis em termos do que seja um terrorista, do ponto de vista da identidade de uma pessoa ou do que é o terrorismo enquanto fenômeno ou definição universal[4].

À propósito, não há uma convenção internacional que defina universalmente um conceito de terrorismo; o que se observa, entretanto, é um emprego do conceito em duas vertentes, pelas quais são adotadas normas na forma de convenções internacionais, leis nacionais e resoluções do Conselho de Segurança da ONU, disciplinando específicas manifestações da atividade terrorista, as quais representam seu enfoque jurídico, bem como uma condenação de cunho geral contra atos terroristas, o chamado *discurso político* sobre o terrorismo[5].

O terrorismo constitui-se em uma séria ameaça à subsistência do espaço dos Estados, à liberdade, segurança e justiça do Estado de Direito Democrático. Há muito as atividades terroristas deixaram de ter por atuação exclusiva a ação de organizações criminosas bem estruturadas e com divisão de tarefas, hierarquia e uma unidade de

1 LONGMAN. **Dictionary of english, language and culture.** Longman dictionaries. Longman group UK limited, 1992, p. 1366.

2 Vale registrar que a definição proposta baseia-se a visão do que seja terrorismo como uma tática, o que traz questionamentos no que atine a outras formas de luta como a resistência revolucionária, as chamadas guerrilhas. Segundo Schmid, a diferença básica entre soldados, guerrilheiros e terroristas reside no fato dos dois primeiros alvejarem apenas forças de segurança armadas, embora atinjam por engano civis ou experimentam danos co-laterais ao atingirem instalações civis. Os terroristas, por sua vez, alvejam civis desarmados e não-combatentes deliberadamente para produzir choque e pavor. SCHMID, Alex Peter. **The Routledge Handbook Of Terrorism Research**. 1. ed. Estados Unidos: Routledge Taylor & Francis Group, 2011, p. 23.

3 TILLY, Charles. **Terror, Terrorism, Terrorists. Sociological Theory. Theories of Terrorism: A Symposium.** v. 22, n. 1, p. 5–13, mar. 2004. Disponível em: http://www.rci.rutgers.edu/~pmclean/mcleanp_01_920_290_01_tilly_ terrorism.pdf. Acesso em: 17 jan. 2019.

4 DOMINÉ, Jean-François. Henry Laurens et Mireille Delmas-Marty (dir.), Terrorismes. CNRS éditions, coll. « Histoire et Droit », 2010, p. 342. Revue historique des armées, n. 263, 15 jun. 2011. Disponível em: http://journals.openedition.org/rha/7233. Acesso em: 17 jan. 2019.

5 CRETELLA NETO, José. BEDIN, Gilmar Antônio (org.). **Estado de Direito, Jurisdição Universal e Terrorismo. Levando o Direito Internacional à sério.** Coleção Relações Internacionais e Globalização. Ijuí-RS: editora Unijuí, 2009, p. 131.

comando para se tornar uma ameaça difusa a qual, nos últimos anos, tem registrado um aumento preocupante em nível mundial, em especial em países europeus e nos Estados Unidos da América (EUA), encontrando-se nestes países um terreno fértil para eventuais ações extremistas, radicais e agressões violentas, seja de um grupo ou de um indivíduo particularmente individualizado (o caso dos lobos solitários, *lone wolves*[6]). As agências europeias e norte-americanas de aplicação da lei terão que intensificar seus esforços para enfrentar as ameaças terroristas. No entanto, esses esforços serão menos eficazes, a menos que haja uma compreensão clara e compartilhada de como o terrorismo deve ser teoricamente conceituado e definido legalmente. A análise acadêmica das leis antiterrorismo é, portanto, essencial[7].

Dessarte, justifica-se de particular relevância a adoção pelos governos mundiais de ações governamentais em âmbito doméstico que formulem instrumentos de políticas públicas de segurança coletiva a enfrentar o fenômeno de extrema gravidade que ameaça os Estados democráticos; tais políticas devem, assim, serem pautadas em um esforço comum de cooperação, integração e mobilização de todas as estruturas nacionais dos países com responsabilidade direta e indireta no enfrentamento das ações terroristas, concretizando, em nível interno e internacional, diretivas de repressão e prevenção ao fenômeno terrorista e suas variações. Problemática, aliás, que o presente trabalho envidará esforços para alcançar um senso crítico sobre a questão, visto a aparente mora do estado brasileiro na formulação destas políticas.

No caso brasileiro, diante da contemporaneidade e dinamismo do fenômeno terrorista, não é mais permissível que o Estado brasileiro trate com passividade os recentes episódios de ataques terroristas além de suas fronteiras; deve-se, preventivamente, buscar políticas públicas tendentes a evitar – desde ataques cibernéticos aptos a causarem caos no fornecimento de energia e abastecimento de água, com destruição de reservas energéticas estratégicas, de sítios arqueológicos e patrimônios histórico-culturais mundiais – a ataques diretos e indiscriminados, cometidos por organizações ou simpatizantes solitários, contra a sociedade civil organizada, atos dos quais tem

6 Apesar de parte dos especialistas no tema tratarem o terrorista individual e a figura do lobo ou rato solitário (*lone wolves* ou *rat wolves*) como expressões sinônimas, há importante estudo que diferencia o lobo solitário do terrorista individual: o primeiro age sempre sozinho, não pertence a um grupo terrorista, não tem influência de um líder e desenha táticas e métodos particularmente elaborados pelo indivíduo, sem ordem externa; enquanto, pois, o segundo recebe influência de um líder e costuma haver outra pessoa que dirige seu atentado. Tal posição, contudo, não se encontra pacífica entre os especialistas. GUITART, David Garriga. El lobo solitário. In: **Criminologia y criminalística,** Espanha. Disponível em: https://davidgarriga.wordpress.com/2014/01/27/el-lobo-solitario/. Acesso em: 16 jan. 2019.

7 ARAFA, Mohamed A.; REVELLO, Adam. Terrorism Under the Umbrella of International Criminal Law. SSRN Scholarly Paper, nº ID 3041572. Rochester, NY: Social Science Research Network, 1 set. 2017, p.1. Disponível em: https://papers.ssrn.com/abstract=3041572. Acesso em: 17 jan. 2019.

por preferência locais de grande aglomeração e eventos de grande porte e cobertura da mídia nacional e internacional como eventos desportivos, shows internacionais ou encontros de líderes mundiais que eventualmente tenha o Brasil como anfitrião. Daí, justifica-se a importância de uma legislação antiterror efetiva e equilibrada a regular a conduta delituosa destes agentes.

O Estado brasileiro permaneceu em mora cerca de 28 anos diante da exigência constitucional[8] de uma legislação antiterror, desde a promulgação da Constituição de 1988, a qual elenca como um dos princípios fundamentais nas suas relações internacionais o repúdio ao terrorismo, conforme prescreve em no inciso VIII do artigo 4º da Carta Magna. Ademais, se for levado em conta os cerca de 15 tratados internacionais antiterrorismo assinados pelo Brasil, sendo o primeiro deles em vigor desde os anos 1970, já seriam mais de quatro décadas de inadimplência.

A necessidade de assumir o compromisso brasileiro diante da comunidade internacional acerca do enfrentamento ao terrorismo se fazia necessária em razão de fatores de desenvolvimento que diminuem os espaços fronteiriços entre as nações. Interações com a economia global, facilidade de transportes e de comunicação, trânsito de pessoas, mercadorias e de valores em escalas jamais vistas na história, a despeito de trazer o desenvolvimento mundial, são utilizadas para se fazer o mal, como é o caso dos atos terroristas perpetrados com alto nível de complexidade e organização.

O fato é que nenhum país é uma ilha. Hodiernamente, atentados terroristas podem facilmente ser arquitetados em uma posição do território do planeta e executados no outro lado do globo, tendo como fonte de financiamento um terceiro local; são traços do que os especialistas no tema chamam de "novo terrorismo" ou "neoterrorismo", consistentes na utilização massiva das redes sociais de internet, *deep web* e outros mecanismos para a promoção e recrutamento de simpatizantes na causa terrorista (a chamada *5ª onda ou cibercalifado*). Ocorreu desta forma no 11 de Setembro de 2001, nos atentados em Paris, 2015 e no atentado em *las ramblas,* Barcelona, 2017.

O fenômeno mundial do terrorismo vem sofrendo constante evolução e mutação nos últimos tempos, sobretudo em consequência da irrupção do chamado *terrorismo jihadista*, impulsionado pelo vertiginoso acesso às redes sociais. É uma forma de terrorismo que apresenta uma série de peculiaridades que o distingue claramente do

8 Vale o esclarecimento: a previsão constitucional contida no inciso XLIII do artigo 5º da Constituição brasileira trata-se de um mandado de criminalização, ou seja, obriga a proteção de certos bens ou interesses por meio da tipificação de condutas penais ofensivas a estes bens, sendo, por conseguinte, o caso do terrorismo; desta forma, percebe-se – apesar da obrigação do legislador ordinário constitucionalmente prevista – a mora em legislar acerca do presente tema.

que se poderia chamar de *terrorismo tradicional*, o que se leva a questionar seriamente os instrumentos criados para lutar contra esta forma mais clássica de terrorismo e se tais instrumentos resultam realmente adequados e efetivos para enfrentar, ademais, esta nova forma diferenciada de modalidade[9].

Neste aspecto, a importância de se ter em vigência uma legislação antiterror brasileira cresceu exponencialmente quando o país conquistou o direito de organizar e sediar o maior evento esportivo do planeta, os Jogos Olímpicos RIO 2016. Como os ecos dos atentados de Munique em 1972 demonstraram, com a chegada de atletas internacionais, trouxeram consigo toda a carga de conflitos que ocorrem no mundo, aumentando a responsabilidade brasileira no que concerne a vigência de uma legislação antiterror e uma estruturação de seus órgãos de segurança a prevenir tais ataques[10]. Felizmente, os eventos esportivos transcorreram sem maiores transtornos dessa natureza.

Em que pese a louvável iniciativa parlamentar no sentido de aprovar em tempo recorde a lei antiterrorismo brasileira (LAT - lei nº. 13.260/2016) – a qual trouxe alguns avanços discutíveis no que concerne ao conceito do fenômeno do terrorismo, bem como a remissão legal aos mecanismos de investigação criminal advindos da lei de organização criminosa (lei nº. 12.850/2013) e a criminalização de atos preparatórios e financiamento ao terrorismo, dentre outros institutos – é importante frisar que, além da legislação em vigor, ao Estado brasileiro urge a necessidade de se elaborar planos de ação para viabilizar o enfrentamento e a prevenção de tais atos, mesmo não sendo o Brasil, historicamente, alvo de atentados diretos contra a sociedade civil.

A presente dissertação justifica-se, assim, com a premissa básica de que a lei nº. 13.260/2016 foi apressadamente elaborada em um momento histórico do país que não ofereceu tempo e pesquisa adequados à elaboração e aprovação da lei com o devido estudo técnico-jurídico necessário a evitar dispositivos que supostamente afrontem o ordenamento jurídico e seu conjunto valorativo de princípios, daí a aparente má conformação penal da presente lei, tanto em seu preceito primário como no estabelecimento das penas em abstrato, as quais indicam desproporcionalidade.

---

9 GALÁN MUÑOZ, Alfonso. El delito de enaltecimento terrorista. ¿Instrumento de lucha contra el peligroso discurso del ódio terrorista o mecanismo repressor de repudiables mensajes de raperos, twitteros y titiriteros? **Revista de Estudios Penales y Criminológicos.** Universidad de Santiago de Compostela, Espanha, vol. XXXVIII, 2018, p. 248. ISSN 1137-7550. Disponível em: http://www.usc.es/revistas/index.php/epc/article/view/5127/5988. Acesso em: 20 jan. 2019.

10 CAVALCANTI, José Robalinho; ARAS, Vladimir. Pelo MP: A tipificação do terrorismo. O resgate de uma dívida do Brasil com a sua Constituição. JOTA Info, 2015. Disponível em: https://www.jota.info/opiniao-e-analise/artigos/pelo-mp-a-tipificacao-do-terrorismo-22112015. Acesso em: 24 jan. 2019.

Assim, tem-se a seguinte indagação hipotética na presente pesquisa: a lei nº. 13.260/2016, por si só, apresenta um conjunto normativo eficaz e eficiente no enfrentamento ao terrorismo? De modo complementar, indaga-se: os preceitos normativos presentes na lei estão em consonância com a taxatividade das leis penais, ou se apresentam vagos e indeterminados? A lei antiterrorismo, portanto, viola – total ou parcialmente – direitos fundamentais da Constituição brasileira de 1988 ou se trata somente de uma lei irracional, mal formulada, a qual necessita de atualizações visando dar maior amplitude ao enfrentamento do fenômeno terrorista?

O presente trabalho, no que concerne ao alcance de seus objetivos primordiais, irá traçar – no capítulo primeiro – um panorama conceitual (não exaustivo) do fenômeno do Terrorismo pelo mundo e a necessidade premente de estabelecer, no Brasil, uma opção legislativa – ausente na lei antiterrorismo – acerca da orientação de uma política pública específica para seu enfrentamento, pontuando os arranjos institucionais para sua concretização. Fornecer-se-á – no capítulo subsequente – subsídios cognitivos importantes para uma análise crítica da LAT brasileira: o estudo dos princípios da proporcionalidade e razoabilidade, estabelecendo suas semelhanças e diferenças.

Em seguida, será proposto um estudo sobre a racionalidade das leis penais na busca de um modelo que ofereça um caminho técnico-jurídico ideal para a condução da elaboração de leis penais efetivas e condizentes com a realidade do ordenamento jurídico do país ao qual se insere, onde seu preceito normativo secundário ofereça penas para as condutas transgredidas que não desequilibrem o sistema de penas de todo o ordenamento. Adiante, de posse deste conhecimento científico, analisar-se-á a forma pela qual as discussões legislativas acerca da aprovação da lei antiterrorismo foram realizadas, criticando possíveis irracionalidades em sua elaboração.

De posse destes subsídios, realizar-se-á – no capítulo terceiro – uma pesquisa acerca da forma e modo pelo qual a lei antiterror brasileira foi elaborada, pontuando suas deficiências a fim de confirmar a necessidade de urgente revisão por parte dos parlamentares, em decorrência da evidente dificuldade de opções legislativas levadas a efeito pelo Brasil com a finalidade de realizar a adequada conformação penal acerca do tema do terrorismo e todas as suas nuances.

Finaliza-se, por conseguinte, ao apresentar um panorama geral, baseada em análise documental, acerca do tratamento jurisprudencial atual dado a lei antiterror, com foco nas investigações preliminares e processos judiciais que envolveram a operação *Hashtag* sob responsabilidade persecutória da Polícia e Ministério Público Federais,

como forma de constatar a necessidade premente de sua discussão diante de sua crescente aplicação.

Do ponto de vista metodológico, a pesquisa deverá ser executada baseando-se em um método hipotético-dedutivo, do qual várias informações preliminares serão apresentadas visando dar conhecimento introdutório ao tema proposto e, por conseguinte, perquirir informações tendentes a buscar respostas à hipótese apresentada, com base em revisão bibliográfica contida em artigos científicos, informativos de cunho nacional e internacional, teses e dissertações pertinentes ao tema e obras renomadas no meio acadêmico. Após esta pesquisa jurídico-compreensiva do tema, apoiar-se-á, por fim, em estudos quantitativos em bases oficiais do governo a fim de perquirir o tratamento dado pelo Estado pátrio acerca da aplicação deste dispositivo legal objeto de estudo e críticas.

Perceber-se-á, preliminarmente, que a lei nº. 13.260/2016 aparenta apresentar pontos de duvidosa constitucionalidade ao utilizar termos inadequados e vagos do ponto de vista da aplicação da técnica-jurídica penal, necessitando de provável reforma legislativa a fim de sanar tais pontos. Coincide-se, assim, com os valores constitucionais e convencionais[11] de legalidade[12] penal[13], proporcionalidade e razoabilidade na aplicação de seus tipos penais[14] e taxatividade[15] na apresentação

11 BRASIL. PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. **Decreto nº. 678 de 06 de novembro de 1992.** Promulga a Convenção Americana sobre Direitos Humanos (Pacto de São José da Costa Rica), de 22 de novembro de 1969. Art. 9º - Ninguém pode ser condenado por ações ou omissões que, no momento em que forem cometidas, não sejam delituosas, de acordo com o direito aplicável. Tampouco se pode impor pena mais grave que a aplicável no momento da perpetração do delito. Se depois da perpetração do delito a lei dispuser a imposição de pena mais leve, o delinqüente será por isso beneficiado. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d0678.htm. Acesso em: 19 jan. 2019.

12 BRASIL. PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.** Art.5ª, inciso XXXIX - não há crime sem lei anterior que o defina, nem pena sem prévia cominação legal. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 20 jan. 2019.

13 BRASIL. PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. **Decreto-lei nº. 2.848 de 07 de dezembro de 1940. Código Penal.** Art.1ª - não há crime sem lei anterior que o defina. Não há pena sem prévia cominação legal. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del2848compilado.htm. Acesso em: 20 jan. 2019.

14 BRASIL. PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.** Art.5ª, inciso LIV- ninguém será privado da liberdade ou de seus bens sem o devido processo legal. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 20 jan. 2019.

15 O princípio da taxatividade está implícito no princípio da reserva legal e, por consequência, no princípio da legalidade. A taxatividade exige que a lei penal seja, dentre outras características, taxativa, ou seja, certa. Isso significa que a lei penal deve trazer descrição pormenorizada de seus elementos essenciais e circunstanciais para que se permita a proibição inquestionável de determinada conduta. O princípio da taxatividade impede que a lei penal seja ambígua ou apresente descrição imprecisa ou ***vaga***, situações que podem favorecer interpretações arbitrárias da lei penal. A taxatividade da lei penal garante a segurança jurídica, pois afasta dubiedades em relação às condutas que podem ou não ser praticadas. BRASIL. PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. **Decreto-lei nº. 2.848 de 07 de dezembro de 1940. Código Penal.** Art.1ª - não há crime sem lei anterior que o defina. Não há pena sem prévia cominação legal. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del2848compilado.htm. Acesso em: 20 jan. 2019.

das condutas criminais, evitando abstrações e generalidades prejudiciais a segurança jurídica e adequando-se ao mandado de criminalização constitucional pátrio e aos mandamentos convencionais provenientes de tratados internacionais os quais o Brasil se obrigou a observar; parâmetros, aliás, de inegável relevância ao presente estudo.

Há, portanto, uma aparente dificuldade do legislador ordinário em conformar internamente um tema tão dinâmico como o do terrorismo, ainda mais diante da pressão por uma internacionalização do poder punitivo e especialmente quando se constata uma possível disputa de atores políticos no processo de elaboração legislativa, das quais interesses ideológicos conflitantes – decorrência do jogo democrático – decerto trouxeram prejuízos na amplitude de aplicação da lei em exame, além da completa ausência de uma discussão específica acerca de políticas públicas que busquem articuladamente prevenir e reprimir ações terroristas e seu financiamento.

O Brasil – em que pese sua crescente importância no cenário das relações internacionais e signatário dos acordos concernentes ao enfrentamento a práticas terroristas – não se interessava, do ponto de vista institucional, a discutir o tema do terrorismo, visto nunca ter enfrentado um atentado de proporções como os noticiados na mídia impressa e virtual atual, fruto da tradição histórica da diplomacia brasileira em manter-se inerte frente a questões polêmicas na política transnacional.

Doutrinariamente, deve-se partir da premissa de que qualquer tipo penal incriminador a ser introduzido no ordenamento jurídico deve obedecer a mandamentos constitucionais e principiológicos os quais estar de acordo com a lei, não apresentar penas desproporcionais ou desarrazoadas se comparadas a outras penas existentes no ordenamento jurídico penal com bens jurídicos semelhantes, apresentar linguagem clara, objetiva e precisa a fim de evitar comandos abstratos ou ambíguos e resguardar os direitos fundamentais do homem como a dignidade humana e o repúdio ao terrorismo como ordem de regência em suas relações internacionais.

Faz-se necessário, neste aspecto, o aprofundamento do estudo a respeito do tema, daí a relevância desta dissertação pretender convencer a comunidade jurídica e política da necessidade de provável e necessário reparo legislativo da lei antiterror brasileira visando atualizá-la e consequentemente dar maior amplitude e eficácia em sua aplicação.

Note que há um falso antagonismo existente entre o eficientismo penal, de um lado, e o garantismo penal, de outro. Em que pese dever-se assegurar uma resposta penal eficiente ao fenômeno do terrorismo, tal penalização deve ser realizada tributando-se

o devido respeito aos critérios orientadores de proporcionalidade e razoabilidade na construção destes tipos penais, os quais irão se projetar em termos de legislações ideais, tendentes ao enfrentamento deste tipo dinâmico e multifacetado de criminalidade.

Dessarte, cresce a elaboração de estudos – seja em livros ou artigos científicos – a respeito da elaboração da lei antiterrorismo e suas consequências jurídicas prejudiciais diante do recrudescimento da aplicação do direito penal em razão de suas aparentes inconstitucionalidades diante da violação de direitos fundamentais, discutindo-se se a repressão ao terrorismo possui *carta branca* para a utilização de instrumentos normativos penais de tamanho impacto.

Não será, assim, de pretensão da dissertação a busca de uma resposta conclusivo-terminativa acerca da melhor opção de criminalização do fenômeno terrorista. Contudo, balizas normativas mínimas serão estabelecidas para que a legislação brasileira ofereça um programa de enfrentamento ao terrorismo eficaz, baseada na opção pela elaboração e execução de políticas públicas.

2 O sentido jurídico da expressão terrorismo e sua conformação normativa

No que concerne as suas origens, a palavra "terrorismo" deriva de terror, a qual por sua vez tem derivação do latim *terrere*, do qual o significado traduz: "fazer alguém tremer por meio de grande medo". O termo terror surgiu no meio acadêmico pela primeira vez na obra *Les six livres de la République* de 1577, para se referir ao medo proveniente de grande violência. Adiante, o contratualista Thomas Hobbes define que terror é o medo de uma morte violenta. Jean-Jacques Rousseau entende que o terror é adotado por mentes pequenas com a finalidade de atingir certos objetivos em desrespeito à lei. Charles de Montesquieu, em sua obra *De l'ésprit des lois* contribuiu para uma politização do termo terror ao fazer relação com uma ação brutal de governo.

Subsequentemente, o período de intensa agitação política e social promovida pela Revolução Francesa de 1789-1799 contribuiu para a evolução do emprego do termo[16]. Durante este período, Maximilien de Robespierre estabeleceu o chamado *régime de la terreur* no qual executou cerca de quarenta mil (40.000) acusados de traição para a guilhotina. Tais execuções públicas simbolizavam aos resistentes uma mensagem clara por parte do regime, com o objetivo de aterroriza-los e obriga-los a se submeter ao regime. Robespierre alegava que o terror era o simples ato de justiça, pronto, grave e inflexível; uma emanação, portanto, da virtude, uma consequência do princípio geral da democracia aplicado às necessidades mais urgentes do país, sendo tais atos de terror entendidos como necessários pelos apoiadores do regime no sentido de se transformar a sociedade[17].

Após o fim do período do regime do terror promovido por Robespierre, morto pelo mesmo instrumento destinado a simbolizar o terror contra seus opositores – a guilhotina – o termo terrorismo foi desvinculado do governo e relacionado aos Estados ilegítimos e atores privados. Logo adiante na história, a palavra terrorismo ingressa no vocabulário inglês por intermédio da obra de Edmund Burke, denominada *Thousands of those Hellhounds called Terrorists... let loose on the people* (1795), onde teceu severas

16 SCHMID, Alex Peter. **The Routledge Handbook Of Terrorism Research**. 1. ed. Estados Unidos: Routledge Taylor & Francis Group, 2011, p. 41.

17 SCHMID, Alex Peter. **The Routledge Handbook Of Terrorism Research**. 1. ed. Estados Unidos: Routledge Taylor & Francis Group, 2011, p. 89.

críticas a Revolução Francesa; constata-se, desta forma, que o termo *terrorism* já nasce do inglês com uma conotação negativa, o que caracteriza o termo até hoje.

No embalo da Revolução Industrial, surgiram ademais novas ideologias, tais como o comunismo e o marxismo, sendo que, a partir desse milênio, surgiu uma nova era da expressão terrorismo, na qual o conceito ganhou muito da familiar conotação de ato revolucionário ou anti-Estado como no contexto contemporâneo[18].

Houve entre 1826 a 1924 uma série de campanhas de atentados terroristas com um devastador efeito, visto que tais organizações, de natureza extremista-radical, pautadas por um fundamentalismo e uma ideologia de mudança social e política, organizaram-se em células de ação, tendo como alvos principais os EUA e a Europa. Tais grupos, sem uma liderança definida, realizaram sofisticados ataques, causando centenas de vítimas, bem como atingindo centros econômicos e políticos, inclusive Chefes de Estado: assassinaram o Czar russo Nicolau II, dois presidentes americanos, o arquiduque Francisco Fernando, fato pré-primeira guerra mundial; o Presidente da Assembleia Francesa e Espanhola, o ataque em Wall Street, em 1924, com várias vítimas fatais[19].

Evidentemente, com os atentados terroristas de 11 de setembro de 2001 aos edifícios do World Trade Center em Nova Iorque e ao prédio do Pentágono, bem como a tentativa frustrada de atingir o provável alvo da Casa Branca com um quarto avião, em Washington, representaram um inegável marco histórico com repercussão internacional de atos de terrorismo perpetrados por organizações criminosas bem estruturadas, como o caso da *Al-qaeda*, liderada por Ossama Bin Laden. A partir deste ponto, constatou-se que o terrorismo foi objeto de uma ampla exposição mundial, solidificando-se como uma ameaça transnacional[20].

Todavia, vale o registro de que, apesar desta ampla exposição mundial, o terrorismo já era objeto de convenções internacionais tendentes a coibir sua prática muitas décadas antes de tal evento. Por exemplo, cite-se a Convenção Internacional de 1937, esboçada pela antiga Liga das Nações após proposta pelo governo francês em razão do assassinato do Rei Alexandre I da Iugoslávia por separatistas croatas e macedônios. Tal

18 HOFFMAN, Bruce. **Inside Terrorism.** Nova Iorque: Columbia University Press, 2006, p. 5.

19 DOMINÉ, Jean-François. Henry Laurens et Mireille Delmas-Marty (dir.), Terrorismes. CNRS éditions, coll. « Histoire et Droit », 2010, p. 18-29. **Revue historique des armées**, n. 263, 15 jun. 2011. Disponível em: http://journals.openedition.org/rha/7233. Acesso em: 29 jan. 2019.

20 ABREU, Ana Claudia da Silva; ABREU, Guilherme Schroeder. Terrorismo x Princípio da Legalidade: Os Reflexos do Direito Penal do Inimigo na Lei N. 13.260/16. Revista de Criminologias e Politicas Criminais, v. 2, n. 2, p. 226–246, 4 dez. 2016. E-ISSN 2526-0065. Disponível em: http://www.indexlaw.org/index.php/revistacpc/article/view/1473. Acesso em: 12 fev. 2019.

convenção definia o terrorismo como "Todo ato direcionado contra um Estado com intenção calculada de criar um estado de terror na mente de uma pessoa em particular ou de um grupo de pessoas particulares ou do público em geral"[21].

Embora o terrorismo seja perpetrado, em sua maioria, por estruturas organizacionais, a partir dos anos 1990 e sobretudo a partir de 2000, surge um novo tipo de terrorismo individual, que se auto radicaliza, chamado "Terrorismo Lobo Solitário", como foi o caso dos atentados preconizados por Anders Breivik, na Noruega. Os atentados de 22 de julho **de** 2011 **na** Noruega consistiram numa explosão na zona de edifícios governamentais da capital, Oslo, e num tiroteio ocorrido poucas horas depois, na ilha de Utøya, situada no lago Tyrifjorden, condado de Buskerud. Os atentados, perpetrados por um militante da extrema-direita chamado Anders Behring Breivik resultaram na morte de 77 pessoas (69 jovens integrantes do Partido Trabalhista Norueguês em Utøya e 8 pedestres em Oslo).

Durante o acampamento de jovens em Utøya, organizado pela juventude do *Arbeiderpartiet* (Partido Trabalhista Norueguês), registrou-se a participação de 400 a 600 pessoas no evento. O atirador, vestido com um uniforme de policial, justificou a sua entrada no campo como "verificação de rotina após o atentado em Oslo" e começou a disparar contra os jovens. Era prevista uma visita do primeiro-ministro Jens Stoltenberg ao acampamento. Ambos ataques foram aparentemente coordenados. Supôs-se inicialmente que algum grupo terrorista islâmico pudesse estar envolvido, devido à participação da Noruega nas ações militares da OTAN na Líbia e no Afeganistão, uma vez que, segundo um relatório oficial elaborado no início de 2011, não se considerava a possibilidade de a extrema-direita constituir uma "ameaça séria" à segurança nacional[22]. Porém, após as apurações constatou-se que, de fato, tratava-se de um ataque de um "lobo solitário".

Outros exemplos de atentados terroristas recentes dos denominados *lone wolves* podem ser exemplificados nas ações perpetradas em 2017 em Londres, quando um

21 O documento apresentado aqui é uma cópia de arquivo da Convenção para a Prevenção e Punição do Terrorismo, que foi adotada por 24 países membros da Liga das Nações em 16 de novembro de 1937. O texto da convenção foi esboçado na Conferência para a Repressão do Terrorismo, que ocorreu na sede da Liga das Nações em Genebra entre os dias 1 e 16 de novembro, em 1937. A convenção nunca se tornou efetiva, em parte porque as disputas entre os Estados membros sobre os artigos sobre a extradição evitaram sua ratificação. Este documento pertence aos arquivos da Liga, que foram transferidos para as Nações Unidas em 1946, e estão armazenados no gabinete da ONU, em Genebra. Eles foram anexados ao registro da Memória do Mundo da UNESCO em 2010. WORLD DIGITAL LIBRARY. Convenção Para a Prevenção e Punição Do Terrorismo, Genebra, 16 nov. 1937. Disponível em: https://www.wdl.org/pt/item/11579/. Acesso em: 12 fev. 2019.

22 LA VANGUARDIA. Doble atentado terrorista contra el Gobierno noruego. La vanguardia internacional, Barcelona, 22 jul. 2011. Disponível em: https://www.lavanguardia.com/internacional/20110722/54189699595/doble-atentado-terrorista-contra-el-gobierno-noruego.html. Acesso em: 12 fev. 2019.

veículo tipo Van atropelou vários civis na *London Bridge* e em seguida três terroristas passaram a esfaquear aleatoriamente pessoas no *Borough Market*, poucos metros após abandonar a van, sendo interceptados e mortos pela unidade antiterrorista da polícia britânica; outro atentado que merece registro ocorreu na famosa *Las Ramblas*, uma avenida turística em Barcelona, onde um veículo Van adentrou na área central da via destinada a pedestres e atropelou indiscriminadamente vários civis, resultando na morte de 13 e mais 100 feridos. Em comum com estes e inúmeros outros atentados promovidos por criminosos sem uma estrutura logística ou organizacional, revela que o ato terrorista, por vezes, prescinde de relevante quantia em dinheiro para ser concretizado, podendo ser facilmente alugado um veículo com um cartão de crédito e a aquisição por valor irrisório de uma faca para cometer tais ataques.

Deste modo, se demonstra que – em que pese a grande importância das ações de cooperação internacional entre atores governamentais para desprover os fundos destinados ao financiamento ao terrorismo – tais medidas devem visar, ademais, o enfrentamento aos atentados de menor impacto, identificados pela atividade rotineira investigativa policial, tais como os atos praticados pelos lobos solitários; impende refletir, ademais, acerca da formulação de políticas comunitárias que alterem a inércia do fechamento das fronteiras pela racionalização do fenômeno migratório, fortalecendo as políticas de migração e excluindo qualquer sentimento de xenofobia fomentadora de atos terroristas, fortalecendo, ademais, políticas de integração e educação a diminuir o estado de marginalização de milhares de pessoas, alvos fáceis da doutrinação fundamentalista promovida por organizações terroristas, os próximos lobos solitários[23].

2.1 Tipologia conceitual e evolução do Terrorismo como forma de compreensão de sua dúbia interpretação pelo mundo

A definição acerca do fenômeno do Terrorismo tem intrincada relação com a história, a cultura e as políticas das nações e organizações internacionais, o que torna o trabalho de alcançar um conceito mundialmente consensual um exercício quase impossível. Concretamente, constata-se a existência de abordagens diferenciadas acerca do tema: governamental, criminal, psicológica, acadêmica e religiosa, o que

23 NAVARRO CARDOSO, Fernando. Los tipos dolosos del delito de financiación del terrorismo. Revista Electrónica de Ciencia Penal y Criminología (en línea). 2018, núm. 20-01, pp. 1-27. Disponível em: http://criminet.ugr.es/recpc/20/recpc20-01.pdf. Acesso em: 12 fev. 2019.

leva as mais variadas formas de interpretação do que seja um ato terrorista: desde um crime, um ato declarado de guerra, uma manifestação de cunho religioso ou um ato político revelador de um inconformismo com uma determinada situação de governo.

Não há, ademais, uma abordagem correta ou errada, de modo que um ato terrorista pode ser considerado criminoso com consequências políticas, ou um ato decorrente de um sacrifício religioso, a depender do contexto social; ou, ainda, um ato que revele um meio de comunicação, com vistas a simbolizar por meio do terror uma mensagem para o governo e a sociedade civil organizada, comumente chamada de "linguagem de sangue"[24].

Dessarte, a palavra "terrorista" apresenta complexa significação, tem elevada carga moral e definições tão abrangentes e diferentes umas das outras que se torna praticamente impossível do ponto de vista da ciência social utilizá-la. Ou seja, ao falar-se de terrorismo durante muito tempo, tenta-se fixá-lo como se fosse um objeto concreto, *"res"*, que tem uma existência ontológica clara, estável. Por exemplo, os documentos oficiais da União Europeia (UE) ou dos EUA tentam exatamente falar do terrorismo como se fosse algo palpável, bem definido. No entanto, isto é algo problemático, pois legitima certas políticas adotadas e deslegitima a causa de um opositor, conforme vejamos[25]:

> Segundo Departamento Federal de Investigação norte-americano (FBI – *Federal Bureau of Investigation*), pode-se conceituar o terrorismo como sendo a utilização ilegal de força contra pessoas ou propriedades para intimidar um governo ou uma população civil, objetivando fins políticos e/ou sociais. Assim, o Departamento de Estado Americano acrescenta que tais objetivos são normalmente políticos, religiosos ou ideológicos[26].
> Conforme o Departamento de Estado norte-americano, o termo terrorismo significa violência premeditada, politicamente motivada perpetrada contra alvos não combatentes por grupos subnacionais ou agentes clandestinos, geralmente destinadas a influenciar uma audiência. O termo "terrorismo internacional" significa terrorismo envolvendo cidadãos ou o território de mais de um país. O termo "grupo terrorista" entende-se qualquer prática grupo, ou que tem subgrupos significantes que praticam, terrorismo internacional[27].

24 SCHMID, Alex Peter. **The Routledge Handbook Of Terrorism Research**. 1. ed. Estados Unidos: Routledge Taylor & Francis Group, 2011, p. 02.

25 TILLY, Charles. **Terror, Terrorism, Terrorists. Sociological Theory. Theories of Terrorism: A Symposium.** v. 22, n. 1, p. 5–13, mar. 2004. Disponível em: http://www.rci.rutgers.edu/~pmclean/mcleanp_01_920_290_01_tilly_ terrorism.pdf. Acesso em: 17 jan. 2019.

26 WHITTAKER, David J. (Org.). **Terrorismo: um retrato**. Tradução de Joubert de Oliveira Brízida. Rio de Janeiro: Biblioteca do Exército, 2005, p. 72.

27 ESTADOS UNIDOS. United States Department of State. **Patterns of Global Terrorism**. Washington,

> A Liga Árabe conceitua terrorismo como sendo qualquer ato ou ameaça de violência, sejam quais forem seus motivos ou propósitos, que ocorre para o avanço de uma agenda criminal individual ou coletiva, causando terror entre pessoas, causando medo por prejudicá-las, ou colocando sua vida, a liberdade ou a segurança em perigo, ou com o objetivo de causar danos ao meio ambiente ou a instalações públicas ou privadas, ou propriedade, ou para ocupar ou aproveitá-las, ou com o objetivo de pôr em risco um recurso nacional[28].
>
> União Europeia (2002): Um ato intencional que pode afetar gravemente um país ou uma organização internacional, comprometido com o objetivo de intimidar gravemente uma população, compelir indevidamente um governo ou uma organização internacional a praticar ou abster-se de praticar qualquer ato, desestabilizar gravemente ou destruir políticas fundamentais, constitucionais, estruturas econômicas ou sociais por meio de ofensas contra a vida de uma pessoa, ofensas graves à integridade física de uma pessoa, sequestro, tomada de reféns, apreensão de aeronaves ou navios, ou a fabricação, a posse ou transporte de armas ou explosivos[29].
>
> Organização dos Estados Americanos (OEA): em 2002 foi realizada a Convenção Interamericana de combate ao terrorismo, a qual se discutiu a defini*ção* do que seja terrorismo, todavia não chegando a um consenso. Deste modo, houve entendimento apenas do que seriam atos de terrorismo: Para os fins da presente Convenção, 'ato de terrorismo' é definido como qualquer ameaça ilícita ou uso da violência, independentemente do motivo, meios, ou escopo, que se destina a gerar terror generalizado ou alarme em toda ou parte da população e que compromete seriamente a vida, a integridade física, material ou o bem-estar moral, ou a liberdade dos indivíduos[30].
>
> Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN) (2003): O uso ilegal ou ameaça de uso da força ou violência contra pessoas ou propriedade em uma tentativa de coagir ou intimidar governos ou sociedades para atingir objetivos políticos, religiosos ou ideológicos"[31].

A dificuldade de se conceituar "terrorismo" se inicia com a própria definição do conceito abrangido pela matéria que ou é demasiadamente aberto ou impactado por conta de alguma imprecisão legislativa; ou, ainda, sofre pela própria ausência de legislação específica, como era o caso brasileiro. Essas questões podem levar tanto as

2004. Disponível em: https://www.state.gov/documents/organization/31912.pdf. Acesso em: 18 jan. 2019.

28 SCHMID, Alex Peter. **The Routledge Handbook Of Terrorism Research**. 1. ed. Estados Unidos: Routledge Taylor & Francis Group, 2011, p. 134.

29 SCHMID, Alex Peter. **The Routledge Handbook Of Terrorism Research**. 1. ed. Estados Unidos: Routledge Taylor & Francis Group, 2011, p. 140.

30 OEA. Inter-American Convention Against Terrorism. AG/RES. 1840 (XXXII-O/02). Disponível em: http://www.oas.org/xxxiiga/english/docs_en/docs_items/AGres1840_02.htm. Acesso em: 18 jan. 2019.

31 SCHMID, Alex Peter. **The Routledge Handbook Of Terrorism Research**. 1. ed. Estados Unidos: Routledge Taylor & Francis Group, 2011, p. 142.

autoridades governamentais quanto a sociedade a interpretações dúbias ou ambíguas, visto a adoção do ponto de vista histórico-cultural de cada nacionalidade no tratamento do tema. Apesar do uso presente da palavra terrorismo no discurso político moderno, há uma surpreendente falta de consenso sobre o que exatamente seja terrorismo[32].

Empiricamente, todo debate acerca do que seja considerado um ato de terrorismo levará em conta uma série de argumentações distintas e consequentemente divergentes, ganhando peso e relevância conforme o ponto de vista daquele que o expõe. Como exemplo, cite-se o bombardeiro da cidade alemã de Dresden, durante a segunda guerra mundial, onde os aliados mataram cerca de cem mil (100.000) civis. No caso destas mortes, há um ato terrorista por parte dos aliados ou um ato de guerra que justifique a morte destes cidadãos? O momento "guerra" afastaria o ato terrorista, mesmo com um número expressivo de mortos inocentes? Outra questão seria a questão de o "terrorismo de Estado" ser ou não efetivamente considerado um ato terrorista. Como exemplo histórico, tem-se a explosão do avião comercial da *Pan Am Flight 103* em dezembro de 1988, o qual sobrevoava o céu da Escócia e vitimou 270 pessoas, realizado por intermédio da ação de agentes da Líbia sob comando de Muammar Qaddafi, líder líbio que desejava realizar um ato de retaliação contra um bombardeio ocorrido dois anos antes na cidade de Trípoli pelos Estados Unidos, sob a acusação da Líbia estar financiando o terrorismo.

Neste caso, por ter o ato em questão sido realizado por um Estado nacional, há um ato legítimo de terrorismo? Em caso positivo, poder-se-ia colocar em discussão a ação do governo norte-americano o qual, por meio de sua Agência Central de Inteligência, patrocinou atos secretos que resultaram em mortes de civis em países como Cuba, governada sob o regime ditatorial de Fidel Castro. Considerando o regime repressivo de Fidel, os atos norte-americanos – também realizados por um Estado nacional – teriam legitimidade de afastar a pecha de "ato terrorista" contra aqueles civis mortos? Se a causa for considerada nobre, então não haveria terrorismo?[33] De fato, o terrorismo é uma disputa de palavras da qual quem domina a retórica se sagra vencedor.

O relativismo atribuído ao termo terrorismo contribui para a manutenção da dubiedade em sua compreensão, o que é uma distorção que deve ser rechaçada pela comunidade acadêmica, bem como pelos seus cidadãos. Deve-se a sociedade exigir dos governos uma definição bem-sucedida para fins de parametrização do debate

32 ARAFA, Mohamed A.; REVELLO, Adam. **Terrorism Under the Umbrella of International Criminal Law**. SSRN Scholarly Paper, nº ID 3041572. Rochester, NY: Social Science Research Network, 2017, p. 1-2. Disponível em: https://papers.ssrn.com/abstract=3041572. Acesso em: 18 jan. 2019.

33 GUPTA, Dipak K. **Who Are the Terrorists?** [S.l.]: Chelsea House Pub, 2006, p. 10-12.

público e, assim, moldar a agenda sobre o tema na comunidade internacional, visando estabelecer um acordo comumente aceitável no que concerne à normatização do ato terrorista e seus meios de prevenção e repressão[34].

Ainda a respeito desse relativismo acerca do terrorismo e o antiterrorismo, em uma concepção *arendtiana* da banalidade do mal, Jock Young traça um dualismo simples de violência ao estabelecer o conceito convencional de terrorismo: pelo lado do ocidente, enquanto que o ato é racional, para os "outros" o ato é irracional; enquanto é justificado, do lado oposto é injustificado; centralidade *versus* dissipação e resposta *versus* ofensiva e, por fim, ocidente com a geração de segurança, enquanto que os outros inspiração de terror, uma modernidade *versus* antimodernidade. Essa concepção binária de violência traz consigo algumas considerações do autor:

a) Uma denegrificação e beatificação que ignora as similitudes do uso da violência;

b) Uma desorientada e mal proporcionada visão de justificativa para a violência por parte da luta contra o terrorismo;

c) A modernidade ocidental como papel de provedora da democracia, tendo como instrumento básico de imposição a intervenção militar justificada pelo contraterrorismo[35].

Young esclarece que há duas instituições que buscam a conceituação de terrorismo: Direito e Ciências Sociais. Entende que há pouco a se distinguir objetivamente entre a guerra normal e o terrorismo, exceto pelo nível de poder e legitimidade que os agentes do Estado têm sobre seus oponentes menos poderosos: a preocupação é a "diferença imaginária" que se utiliza para justificar a "guerra normal". Critica o autor acerca do comportamento das duas potências mundiais, EUA e União Soviética, pós-segunda guerra mundial, que em lugar de fazer frente aos perigos nucleares da confrontação direta, financiaram grupos guerrilheiros em cada uma das principais zonas de conflito do mundo, em especial o regime do Talibã de Ossama Bin Laden, financiado pelo governo norte-americano para fazer frente ao avanço comunista na região, o que mais tarde foi convertido no principal centro para o terrorismo moderno denominado "terrorismo proxy", consistente em financiar tais atos "por procuração". Em que pese haver nítidas diferenças entre terrorismo e guerra convencional, principalmente no

34 SCHMID, Alex Peter. **The Routledge Handbook Of Terrorism Research**. 1. ed. Estados Unidos: Routledge Taylor & Francis Group, 2011, p. 40.

35 YOUNG, Jock. **El vértigo de la modernidad tardía.** Buenos Aires: ed. Didot, 2012, p. 193.

que concerne ao polo menos poderoso dos "outros", as similitudes são muito maiores, principalmente no que atine a perspectiva de afetação sobre as populações civis[36].

Como causa sociológica para esta escalada de violência, Young sugere uma visão *mertoniana*, onde uma situação de anomia e as aspirações generalizadas promovidas pelas forças da Globalização e sua frustação são potencializadores de um descontentamento dificilmente improvável de ser dissipado, causa comum das massivas imigrações de pessoas advindas do terceiro mundo[37]. Porém, Young assinala que não é somente a privação que fomenta esse descontentamento: a arrogância da cultura ocidental, sua dominação mundial a desafiar o tradicional e o local, o poder político e econômico do Primeiro Mundo ao denegrir as nações em desenvolvimento. O sentimento de que os pobres do Terceiro Mundo são culpados pela pobreza dos pobres do Primeiro Mundo, em razão dos esforços destes no que concerne a racionalidade de bens materiais e recursos, é um discurso que denigre o nível de identidade e antologia: é uma combinação muito inflamável de pobreza e humilhação, certamente catalizadora de atos de delinquência e terrorismo como vistos na modernidade.

Quando a guerra – tanto convencional como terrorista – ocorre, então aparece uma espiral dessa "demonização" e cada lado experimenta uma clara evidência da desumanidade do outro. No debate sobre a simetria fundamental da guerra convencional e o terrorismo, os atores são detalhados com uma certa ironia no que se refere a similitude de características sociais que permeiam a participação dos seus combatentes: jovens, desempregados, que estão na parte inferior da estrutura social são os recrutados para a guerra e o terrorismo. No Primeiro Mundo, os recrutados advêm de minorias étnicas, classe trabalhadora mais baixa e aqueles que se unem devido ao desemprego e ao desejo de um avanço educativo.

Caso se compare os discursos de terrorismo e antiterrorismo no Ocidente e no Oriente, existirão claras diferenças no estabelecimento de regras de violência. Para se atuar com violência contra outros seres humanos, deve-se desenvolver um discurso que permita aos autores a liberação moral dos valores humanos normais relacionados com evitar profundamente a violência interpessoal. É o processo de essencialização do "outro" que pode elevar a desumanização que permite a violência. Esses outros, vistos como agentes da violência, convertem uma violência que Young entente "ilícita" para uma violência "legítima", fomentando atos contraterroristas. Esse processo de *othering*

36 YOUNG, Jock. **El vértigo de la modernidad tardía.** Buenos Aires: ed. Didot, 2012, p. 193.

37 MERTON, Robert King. Social Structure and Anomie. **American Sociological Review**, vol. 3, nº. 5, oct. 1938, p. 672-682. Disponível em: https://www.csun.edu/~snk1966/Robert%20K%20Merton%20-%20Social%20Structure%20and%20Anomie%20Original%201938%20Version.pdf. Acesso em: 10 jan. 2019.

é mútuo; os lados geram imagens de desumanização e representa atos de violência que confirmam os estereótipos de desumanidade, conforme Young demonstra em uma tabela de valores entre os discursos violentos entre o Ocidente e o Oriente:

Jock Young

Tabla 8.1 Discursos violentos: Oriente y Occidente

	Oriente	Occidente
Violencia	Beatificación	Sanitización
Lugar	Tangible	Virtual
Enemigo	Conocido	Desconocido
Proximidad	Inmediatez	Distancia
Motivo	Humillación	Humanitario
Muertes colaterales	Maximizadas	Minimizadas
Autores	Muchos mártires	Pocos héroes
Discurso	Alegría por el martirio	Banal
Propias víctimas	Celebradas	Ocultas

Fonte: YOUNG, Jock. **El vértigo de la modernidad tardía.** Buenos Aires: ed. Didot, 2012, p. 194.

Em uma situação de guerra, esse processo forma rapidamente um espiral, e a "metáfora da guerra" é permissiva da violência, como um processo de "saneamento do mal", consistente em um ataque cirúrgico a fim de libertar aquela sociedade oriental e promover uma sociedade moderna saudável, com todos os benefícios da democracia, Estado de Direito e mercado livre.

Todavia, fotografias como as divulgadas na prisão de Abu Grahib, amplamente divulgadas, violaram a concepção ocidental sobre racionalidade no cumprimento da lei, atos de guerra "progressistas" com a finalidade de trazer a democracia e a modernidade e a ordem pública para dar uma razão a uma sociedade dita ditatorial e arbitrária. Vale registrar que tais incidentes ocorreram em outras prisões como a do Afeganistão, na baía de Guantánamo, onde o desfrute de prazer da guarda contrasta com o sentimento de humilhação por parte dos prisioneiros: uma forma de desumanização pautada em perspectivas *oriente versus ocidente* que se retroalimentam e facilitam a violência recíproca legitimamente justificada, mas que somente retratam o equívoco da banalização do mal.

Este mal pode surgir como consequência da experiência de humilhação e injustiça e pode advir de motivações que são normais, convencionais e principais. A luta destes atos pode demonstrar a forma como essas relações são etiquetadas como atrocidades e que simplesmente geram mais adeptos a sua causa. Young encerra alertando que, a

menos que se possa compreender a natureza dessas ironias, nunca seremos capazes de entender o terrorismo e muito menos de lutar contra ele e levá-lo ao seu fim[38].

2.1.1 Um esforço intelectivo de atores internacionais para uma definição global de Terrorismo e a dissonância brasileira neste aspecto

Desta forma, deve-se ter em mente que não existe uma definição absolutamente neutra de terrorismo, em razão de sua intrínseca vinculação a questões políticas, crenças, valores e ideologia que influenciam no seu processo de definição. Em um esforço de se elencar os dilemas mais importantes que permeiam a definição de terrorismo, alguns trabalhos levantam as questões mais importantes a serem consideradas:

a) O propósito terrorista. O terrorismo é restrito a busca de certos objetivos, por exemplo, objetivos políticos? Se sim, qualquer objetivo político é suficiente para chegar a um objetivo terrorista? Existem objetivos não-políticos suficientes para um propósito terrorista? Poderia haver atos terroristas que não têm qualquer objetivo em particular?
b) A ação terrorista. Que tipo de ato conta como atos de terrorismo? Devem ser incluídos apenas atos que causem mortes ou sérios danos físicos, ou deve se incluir danos à propriedade ou as ameaças de fazer qualquer um desses atos?
c) O alvo terrorista. Qualquer um pode ser alvo da ação de terrorismo? Os atos terroristas são restritos aos ataques a não combatentes? Se sim, o que pode ser definido como "combatentes"? Ou os combatentes podem ser alvos de terrorismo em conflitos armados?
d) O método terrorista. Os atos terroristas precisam se relacionar com a busca da finalidade terrorista de forma particular? O terror é central para o terrorismo, ou pode ocorrer um ato que nem aterrorize, nem intimide as pessoas, e mesmo assim ser um ato de terrorismo?
e) O terrorista. Qualquer um pode cometer um ato de terrorismo? Os terroristas sempre agem em grupos ou atos individuais podem ser considerados também? Pode um Estado ou seus representantes cometerem atos de terrorismo?[39]

No que atine ao propósito terrorista, constata-se a ênfase dada ao conceito de terrorismo envolvendo objetivos políticos, tais como a coação às instituições de Governo,

38 YOUNG, Jock. **El vértigo de la modernidad tardía.** Buenos Aires: ed. Didot, 2012, p. 194.

39 HODGSON, Jacqueline; TADROS, Victor. The impossibility of defining terrorism. New Criminal Law Review: An International and Interdisciplinary Journal, v. Volume 16, 2013, p. 494–526. DOI: 10.1525/nclr.2013.16.3.494. e-ISSN 1933-4206. Disponível em: https://nclr.ucpress.edu/content/16/3/494.article-info. Acesso em: 18 jan. 2019.

intimidação da sociedade civil ou buscar meios de influenciar a agenda governamental a fim de incluir ou retirar determinadas pautas do interesse da organização terrorista. Poder-se-ia, inclusive, pensar em atos terroristas sem qualquer motivação aparente, ou por motivos não políticos, mas relacionados a religião, crenças ideológicas, ao racismo, xenofobia e preconceito de toda ordem.

No aspecto político, merece uma primeira crítica relacionada a lei antiterrorismo brasileira, a qual em seu artigo 2º[40], silencia a respeito do cometimento do ato terrorista com objetivos políticos, como forma de influenciar, por exemplo, na agenda governamental. Como exemplo recente, cite-se a série de ataques cometidos por integrantes de organizações criminosas do estado do Ceará contra patrimônios públicos e privados, durante cerca de 30 dias seguidos, colocando em risco a incolumidade física da sociedade civil, depredando comércios, ateando fogo em postos de gasolina, implodindo viadutos e derrubando torres de transmissão de energia, em razão da adoção por parte do governo do estado do Ceará de uma política repressiva e disciplinadora no interior dos estabelecimentos penais, separando os integrantes de facções criminosas e transferindo seus líderes para presídios federais, além de realizar uma limpeza em objetos proibidos (como celulares e televisores), bem como determinar algumas atividades laborais para os presos visando reparar os danos provocados por motins realizados nos presídios.

Tais ações coordenadas por estas organizações criminosas no estado foram objeto de críticas pelo Governador do Ceará Camilo Santana do Partido dos Trabalhadores (PT), o qual defendeu junto ao Ministério da Justiça uma rediscussão a respeito da lei antiterrorismo brasileira incluir – na sua especial finalidade de agir – as razões de cunho político, com vistas a enquadrar tais atos praticados por estas facções criminosas como atos de terrorismo[41]. Nas demais questões relacionadas ao estudo, constata-se que a lei antiterrorismo brasileira abarca a possibilidade de atos terroristas terem como alvos o patrimônio (tanto público como particular), bem como serem caracterizados por

40 BRASIL. PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. **Lei nº. 13.260/2016 de 17 de março de 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. § 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. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/lei/l13260.htm. Acesso em: 18 jan. 2019.

41 PERON, Isadora. Governador do Ceará discute alteração de lei antiterrorismo com Moro. Valor Econômico. Brasília-DF, 17 jan. 2019. Disponível em: https://www.valor.com.br/politica/6069163/governador-do-ceara-discute-alteracao-de-lei-antiterrorismo-com-moro. Acesso em: 18 jan. 2019.

apenas um ou mais integrantes, expondo ou ameaçando expor a perigo a incolumidade física da população.

Em 1988, Schmid e Jongman elaboram um estudo acerca de cento e nove (109) definições de Terrorismo elaboradas pelo meio acadêmico ou governamental, o qual percentuam em um quadro o os vinte e dois (22) termos mais comumente empregados nas definições, chamando a atenção, no presente estudo, a presença constante do termo "político", conforme se segue:

TABELA 1 - FREQUÊNCIAS DE TERMOS DE DEFINIÇÃO EM 109 DEFINIÇÕES DE TERRORISMO:

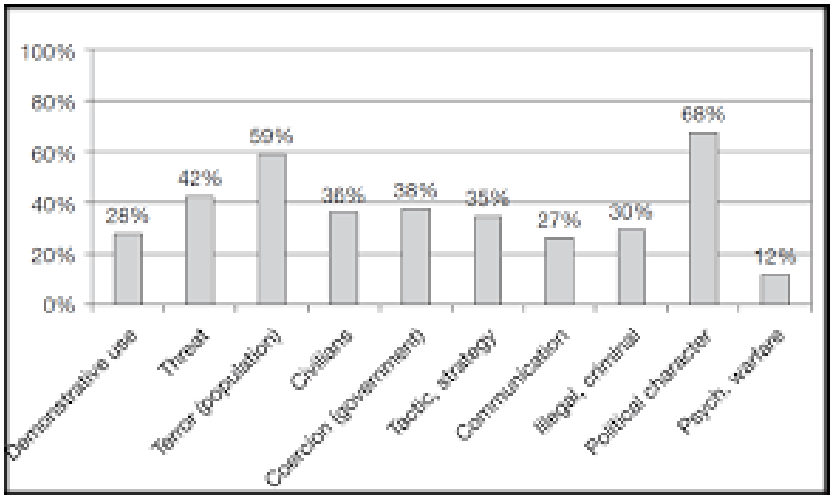
	Elemento	Frequência %
1	Violência, força	83.5
2	Político	65
3	Medo, terror enfatizado	51
4	Ameaça	47
5	Efeitos (psicológicos) e reações (antecipados)	41.5
6	Diferenciação vítima-alvo	37.5
7	Tática planejada, intencional, sistemática	32
8	Método de combate, estratégia, tática	30.5
9	Extra-normalidade, em violação das regras aceitas, sem restrições humanitárias	30
10	Coerção, extorsão, indução de conformidade	28
11	Aspecto de publicidade	21.5
12	Arbitrariedade; impessoal, caracteres aleatórios, indiscriminação	21
13	Civis, não-combatentes, neutros, leigos como vítimas	17.5
14	Intimidação	17
15	Ênfase na inocência das vítimas	15.5
16	Grupo, movimento, organização como autor	14
17	Aspecto simbólico, demonstração para os outros	13.5
18	Incalculabilidade, imprevisibilidade, inesperada ocorrência de violência	9
19	Clandestino, natureza secreta	9
20	Repetitividade; caráter serial ou campanha de violência	7
21	Criminal	6
22	Exigências feitas sobre terceiros	4

Fonte: SCHMID, Alex Peter; JONGMAN, Albert J. **Political terrorism: A new guide to actors, authors, concepts, data bases, theories and literature**. New Brunswick, NJ: Transaction Books, 1988, p. 76-77.

Em 2006, Schmid realizou um estudo junto ao meio acadêmico, onde buscou respostas destes atores sobre uma definição de terrorismo, por meio da identificação de

termos mais relevantes elaborados em um questionário. Para descrever o fenômeno e suas similitudes, elaborou um gráfico com os principais termos presentes na definição:

GRÁFICO 1 - OCORRÊNCIA DE TERMOS NAS DEFINIÇÕES DE TERRORISMO POR ACADÊMICOS:



Fonte: SCHMID, Alex Peter. **The Routledge Handbook Of Terrorism Research**. 1. ed. Estados Unidos: Routledge Taylor & Francis Group, 2011, p. 76.

Por conseguinte, Schmid, após estudos envolvendo várias definições acadêmicas, governamentais e organizacionais elaborou seu próprio conceito de terrorismo, o qual possui grande aceitação no meio acadêmico, por se aproximar de um conceito com maior probabilidade de aceitação universal, mas jamais um conceito único, em decorrência do complexo e multifacetado fenômeno pelo qual o terrorismo se apresenta:

> O terrorismo é um método de inspirar ansiedade de ação violenta repetida, empregado por (semi) indivíduo clandestino, grupo ou atores estaduais estatais, por razões idiossincráticas, criminais ou políticas, em que - em contraste com o assassinato - os alvos diretos da violência não são os principais alvos. As vítimas humanas imediatas da violência são geralmente escolhidas aleatoriamente (alvos de oportunidade) ou seletivamente (alvos representativos ou simbólicos) de uma população-alvo, e servem como geradores de mensagens. Processos de comunicação baseados em ameaça e violência entre terrorista (organização), vítimas (em perigo), e os alvos principais são usados para manipular o alvo principal (público (s)), transformando-o em um alvo do terror, um alvo de exigências, ou uma meta de atenção, dependendo do que é procurado principalmente, intimidação, coerção ou propaganda[42].

42 SCHMID, Alex Peter. **The Routledge Handbook Of Terrorism Research**. 1. ed. Estados Unidos: Routledge Taylor & Francis Group, 2011, p. 61.

Frise-se que o termo "político", o segundo mais empregado (em 65% dos casos na tabela 1 e empregado em 68% nas definições acadêmicas do gráfico 1) demonstra a importância da tipificação de atos terroristas com esta especial finalidade de agir, suprimida do texto legal da lei antiterrorismo brasileira pelo parlamento brasileiro, deixando a legislação, neste ponto, inócua[43], fato do qual, inclusive, já acarreta em consequências práticas como as noticiadas nos ataques criminosos indiscriminados a vida e ao patrimônio público e privado, ocorridos no Ceará em janeiro de 2019.

Para reforçar a crítica, cite-se a discussão parlamentar entre os projetos de lei nº. 2016/2015 da Câmara dos Deputados, e o projeto revisor no Senado Federal, que culminou na indevida retirada do especial fim de agir do agente com finalidade política, fruto da atual lacuna legislativa:

> [...] no que diz respeito ao projeto de lei de tipificação do terrorismo, há duas redações que podem ser chanceladas pelo Legislativo, antes da sanção presidencial: uma que foi originalmente aprovada pela Câmara dos Deputados em agosto; outra que foi aprovada pelo Senado Federal, em outubro, como casa revisora. Ambas trazem progressos, já que buscam cumprir os compromissos convencionais do País e atender ao comando constitucional, mas é inegável que a versão do Senado para o projeto de lei 2016/2015 aperfeiçoou o texto produzido no debate anterior na Câmara e, por isso, devia prevalecer como redação final. Em seguida melhor se explicita este ponto porque isto se impõe. [...] No centro do debate está o artigo 2º do texto, que tipifica o crime de terrorismo. Em sua redação final, a Câmara dos Deputados optou por criminalizar apenas os atos praticados por motivação de xenofobia (aversão ou ódio a estrangeiros), discriminação ou preconceito. Em uma das últimas versões levadas a voto, o substitutivo do relator, deputado Artur Maia, previa ainda como passível de enquadramento como terrorista ato com finalidade de provocar terror social ou generalizado e objetivo político. A motivação política, todavia, não sobreviveu na redação final, sob argumento de ser muito aberta, vale dizer, por supostamente incluir no seu escopo atos legítimos de protesto[44].

Mesmo diante da atuação revisora do Senado Federal[45], com vistas a tentar retificar a omissão legislativa por parte da Câmara dos Deputados, sob pressão de movimentos

43 MARTINS, Lasier Costa. Comissão debate hoje texto que altera Lei Antiterrorismo. Jornal do Senado, Brasília-DF, Ano XXIV — Nº5.015, 2018. p. 3-7. Disponível em: https://www12.senado.leg.br/jornal/edicoes/2018/11/20/jornal.pdf. Acesso em: 20 jan. 2019.

44 CAVALCANTI, José Robalinho; ARAS, Vladimir. **Pelo MP: A tipificação do terrorismo. O resgate de uma dívida do Brasil com a sua Constituição. JOTA Info**, 2015. Disponível em: https://www.jota.info/opiniao-e-analise/artigos/pelo-mp-a-tipificacao-do-terrorismo-22112015. Acesso em: 24 jan. 2019.

45 Visando aperfeiçoar o projeto de lei 2015/2016 da Câmara Federal, o Senado Federal promoveu seu substitutivo no sentido de alargar a abrangência das condutas legais, introduzindo no tipo legal do projeto a

sociais e organismos internacionais, o projeto de lei seguiu para a sanção presidencial, à época sob a governabilidade de Dilma Rousseff, a qual realizou o veto jurídico, seguindo-se a publicação da lei antiterrorismo com uma grave omissão prejudicial[46] na conformação penal do artigo 2º, conforme se expõe:

> A redação da Câmara ficou assim bem aquém do desejável, resultando num tipo de terrorismo que trará – se aprovado – dificuldades intransponíveis aos agentes da persecução criminal para abranger condutas que são consideradas terrorismo noutras jurisdições, especialmente em países ocidentais. [...] Na Câmara dos Deputados, a motivação política do crime foi retirada do texto na undécima hora. Assim, se um ato de terrorismo por extremismo político não puder enquadrado, clara e objetivamente, como motivado por xenofobia, discriminação ou preconceito, a conduta será atípica, no contexto da lei antiterror, ainda que tenha provocado temor generalizado na população[47].
>
> Quando o grupo extremista Setembro Negro invadiu a vila olímpica de Munique em 1972, para eliminar atletas israelenses, não agiu por qualquer das razões elencadas no projeto de lei brasileiro. Todavia, ninguém contesta que o atentado nas Olimpíadas foi terrorismo. Igualmente não foi por xenofobia ou por discriminação ou por preconceito que a Al Qaeda atacou os Estados Unidos em 2001. A prevalecer a redação da Câmara dos Deputados – lembrando que normas penais devem ser interpretadas estritamente pelo julgador – não seria possível imputar o crime de terrorismo a Bin Laden e seus áulicos, se semelhante conduta tivesse sido perpetrada no Brasil[48].
>
> A derrubada do jato russo no Sinai e os dois atentados cometidos em Paris neste ano de 2015 – seja o ataque ao jornal Charlie Hebdo em janeiro, sejam os sangrentos eventos da sexta-feira, 13

motivação política, termo debatido nas diversas etapas de tramitação do projeto na Casa iniciadora. O termo "motivação política" se prestou a uma definição fechada e precisa para evitar a tipificação indevida com outras condutas consideradas lícitas no país, advindas de movimentos sociais. A redação do projeto traria, além da motivação xenofóbica e discriminatória, razões de "extremismo político", qual seja o ato que atenta gravemente contra o Estado Democrático de Direito e a estabilidade das instituições públicas. Tal termo afastaria, portanto, atos reivindicatórios, protestos populares ou conflitos políticos ordinários os quais, se excessivos e ilegais, seriam tipificados conforme a legislação penal especial ou codificada. CAVALCANTI, José Robalinho; ARAS, Vladimir. Pelo MP: A tipificação do terrorismo. O resgate de uma dívida do Brasil com a sua Constituição. JOTA Info, 2015. Disponível em: https://www.jota.info/opiniao-e-analise/artigos/pelo-mp-a-tipificacao-do-terrorismo-22112015. Acesso em: 24 jan. 2019.

46 Vale uma reflexão já introduzida na presente dissertação: sendo o inciso XLIII do artigo 5º da Carta Magna brasileira um mandado de criminalização, exige-se, por parte do legislador ordinário, o dever de proteger determinados bens jurídicos de forma adequada e integral, o que era plenamente possível, se não fosse o indevido veto presidencial.

47 CAVALCANTI, José Robalinho; ARAS, Vladimir. **Pelo MP: A tipificação do terrorismo. O resgate de uma dívida do Brasil com a sua Constituição. JOTA Info**, 2015. Disponível em: https://www.jota.info/opiniao-e-analise/artigos/pelo-mp-a-tipificacao-do-terrorismo-22112015. Acesso em: 24 jan. 2019.

48 CAVALCANTI, José Robalinho; ARAS, Vladimir. **Pelo MP: A tipificação do terrorismo. O resgate de uma dívida do Brasil com a sua Constituição. JOTA Info**, 2015. Disponível em: https://www.jota.info/opiniao-e-analise/artigos/pelo-mp-a-tipificacao-do-terrorismo-22112015. Acesso em: 25 jan. 2019.

> de novembro – não podem ser atribuídos a "aversão a estrangeiros" ou a discriminação. Foram universalmente considerados como atos de terrorismo, pelo seu inegável objetivo de provocar terror na população, paralisar a sociedade e constranger instituições do Estado. Mas, no Brasil, se aprovado o projeto tal como se deu na primeira passagem na Câmara dos Deputados, essas condutas poderiam ser enquadradas como homicídios, mas não como atos de terrorismo. Seria difícil justificar esta deficiência perante as vítimas e a comunidade internacional e continuaria configurado o descumprimento de obrigações constitucionais e convencionais do Brasil[49].

Em âmbito internacional, note que as legislações antiterror em outros países não se omitem quanto a motivação política no ato terrorista; cabe ilustrar, ademais, que, segundo a lei nº. 52/2003 de Portugal, considera-se em seu artigo 2º uma organização terrorista como:

> [...] grupo, organização ou associação terrorista todo o agrupamento de duas ou mais pessoas que, actuando concertadamente, visem prejudicar a integridade e a independência nacionais, impedir, alterar ou subverter o funcionamento das instituições do Estado previstas na Constituição, forçar a autoridade pública a praticar um acto, a abster-se de o praticar ou a tolerar que se pratique, ou ainda intimidar certas pessoas, grupos de pessoas ou a população em geral[50].

Em sentido semelhante, ilustra a lei orgânica nº. 10/1995 que institui o Código Penal espanhol no que concerne a definição do crime de terrorismo e o alcance de sua tipificação, conforme o artigo 573, que se segue:

> 1. Se considera delito de terrorismo a prática de qualquer crime grave contra a vida ou a integridade física, liberdade, integridade moral, liberdade e indenização sexual, patrimônio, recursos naturais ou meio ambiente, saúde pública e risco catastrófico deve ser considerada crime de terrorismo, incêndio, contra a Coroa, de ataque e posse, tráfego e depósito de armas, munições ou explosivos, previstos neste Código, e apreensão de aeronaves, navios ou outros meios de transporte coletivo ou mercadoria, quando realizados com qualquer uma das seguintes finalidades: 1. Subverter a ordem constitucional, ou suprimir ou desestabilizar seriamente o funcionamento das

49 CAVALCANTI, José Robalinho; ARAS, Vladimir. **Pelo MP: A tipificação do terrorismo. O resgate de uma dívida do Brasil com a sua Constituição. JOTA Info**, 2015. Disponível em: https://www.jota.info/opiniao-e-analise/artigos/pelo-mp-a-tipificacao-do-terrorismo-22112015. Acesso em: 25 jan. 2019.

50 REPÚBLICA PORTUGUESA. Lei n.º 52/2003, de 22 de agosto. Disponível em: http://www.pgdlisboa.pt/leis/lei_mostra_articulado.php?nid=119&tabela=leis. Acesso em: 23 jan. 2019.

> instituições políticas ou das estruturas econômicas ou sociais do Estado, ou forçar as autoridades públicas a realizar um ato ou abster-se de fazê-lo. 2. Alterar severamente a paz pública. 3. Desestabilizar severamente o funcionamento de uma organização internacional. 4. Provocar um estado de terror na população ou em parte dela. 2. Os delitos terroristas definidos nos artigos 197 bis e 197 ter e 264 a 264 quarto também serão considerados delitos terroristas quando os atos forem cometidos para qualquer uma das finalidades mencionadas no parágrafo anterior. 3. Da mesma forma, os demais crimes tipificados neste capítulo serão considerados crimes de terrorismo[51].

O código penal francês, dedica um título próprio sobre o terrorismo e divide suas disposições normativas em dois capítulos (dos atos de terrorismo e das disposições particulares), dos quais merecem destaque os artigos 421-1, 421-2, 421-2-1 e 421-2-2, os quais definem basicamente o terrorismo com uma série de atos tendentes a alterar a ordem pública mediante a perpetração de terror ou intimidação destas organizações criminosas, ampliando sua aplicação e evitando a atipicidade de condutas claramente terroristas, diferentemente do que ocorre na lei antiterrorismo brasileira:

> Capítulo I: Atos de terrorismo
> Artigo 421-1. Alterado pela LEI nº 2016-819, de 21 de junho de 2016 - art. 1.
> As seguintes infrações constituem atos de terrorismo, quando intencionalmente conectadas a uma empresa individual ou coletiva, com o objetivo de perturbar seriamente a ordem pública por intimidação ou terror:
> 1 ° Ataques voluntários à vida, ataques voluntários à integridade da pessoa, sequestro e confinamento forçado, bem como sequestro de aeronave, navio ou qualquer outro meio de transporte, definido pelo Livro II do este código;
> 2 ° Furtos, extorsão, destruição, degradação e deterioração, bem como ofensas relacionadas na rede de computadores definidas no

51 Texto original: 1. Se considerarán delito de terrorismo la comisión de cualquier delito grave contra la vida o la integridad física, la libertad, la integridad moral, la libertad e indemnidad sexuales, el patrimonio, los recursos naturales o el medio ambiente, la salud pública, de riesgo catastrófico, incendio, contra la Corona, de atentado y tenencia, tráfico y depósito de armas, municiones o explosivos, previstos en el presente Código, y el apoderamiento de aeronaves, buques u otros medios de transporte colectivo o de mercancías, cuando se llevaran a cabo con cualquiera de las siguientes finalidades: 1.ª Subvertir el orden constitucional, o suprimir o desestabilizar gravemente el funcionamiento de las instituciones políticas o de las estructuras económicas o sociales del Estado, u obligar a los poderes públicos a realizar un acto o a abstenerse de hacerlo. 2.ª Alterar gravemente la paz pública. 3.ª Desestabilizar gravemente el funcionamiento de una organización internacional. 4.ª Provocar un estado de terror en la población o en una parte de ella. 2. Se considerarán igualmente delitos de terrorismo los delitos informáticos tipificados en los artículos 197 bis y 197 ter y 264 a 264 quater cuando los hechos se cometan con alguna de las finalidades a las que se refiere el apartado anterior. 3. Asimismo, tendrán la consideración de delitos de terrorismo el resto de los delitos tipificados en este Capítulo. REPÚBLICA ESPANHOLA. Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal. Disponível em: https://www.boe.es/buscar/pdf/1995/BOE-A-1995-25444-consolidado.pdf . Acesso em: 23 jan. 2019.

livro III deste código;
3 ° As ofensas relacionadas a grupos de combate e movimentos dissolvidos definidas pelos artigos 431-13 a 431-17 e as ofensas definidas pelos artigos 434-6 e 441-2 a 441-5;
4 ° As infrações relacionadas a armas, produtos explosivos ou materiais nucleares definidos pelos artigos 222-52 a 222-54, 322-6-1 e 322-11-1 deste código, o I do artigo L. 1333-9, artigos L. 1333-11 e L. 1333-13-2, II dos artigos L. 1333-13-3 e L. 1333-13-4, artigos L. 1333-13-6, L. 2339-2, L. 2339-14, L. 2339-16, L. 2341-1, L. 2341-4, L. 2341-5, L. 2342-57 a L. 2342-62, L. 2353-4, 1 ° do artigo L. 2353-5 e artigo L. 2353-13 do código de defesa, bem como os artigos L. 317-7 e L. 317-8, com exceção armas da categoria D definidas por decreto no Conselho de Estado, do código de segurança interna;
5 ° Receber o produto de uma das infrações previstas nos parágrafos 1 a 4 acima;
6 ° Infracções de lavagem de capitais previstas no capítulo IV do título II do livro III do presente código;
7 ° Interceptação de informações privilegiadas previstas nos artigos L. 465-1 a L. 465-3 do Código Monetário e Financeiro.
Artigo 421-2. Alterado pela Lei nº 2004-204, de 9 de março de 2004 - art. 8 JORF 10 de março de 2004.
Constitui também um ato de terrorismo, quando se refere intencionalmente a uma empresa individual ou coletiva, com o objetivo de perturbar seriamente a ordem pública por intimidação ou terrorismo, o ato de introduzir na atmosfera, por solo, no subsolo, em alimentos ou componentes alimentares ou em águas, incluindo as do mar territorial, uma substância susceptível de comprometer a saúde de seres humanos ou animais ou o ambiente natural.
Artigo 421-2-1. Criado pela Lei n ° 96-647 de 22 de julho de 1996 - art. 3 JORF 23 de julho de 1996.
Também é um ato de terrorismo participar de um grupo formado ou de um acordo estabelecido para a preparação, caracterizado por um ou mais fatos relevantes, de um dos atos de terrorismo mencionados nos artigos anteriores.
Artigo 421-2-2. Criado pela Lei nº 2001-1062, de 15 de novembro de 2001 - art. 33 JORF 16 de novembro de 2001.
Também é um ato de terrorismo financiar uma empresa terrorista, fornecendo, levantando, gerenciando ou aconselhando sobre fundos, valores mobiliários ou bens, com a intenção de ver esses fundos, valores mobiliários ou bens usados ou sabendo que se destinam a ser utilizados, no todo ou em parte, com o objetivo de cometer qualquer um dos atos de terrorismo previstos neste capítulo, independentemente da possível ocorrência de tal ato[52].

52 Texto original: Chapitre Ier : Des actes de terrorisme. Article 421-1. Modifié par LOI nº 2016-819 du 21 juin 2016 - art. 1 Constituent des actes de terrorisme, lorsqu'elles sont intentionnellement en relation avec une entreprise individuelle ou collective ayant pour but de troubler gravement l'ordre public par l'intimidation ou la terreur, les infractions suivantes: 1° Les atteintes volontaires à la vie, les atteintes volontaires à l'intégrité

Vale esclarecer que, em razão dos trágicos ataques ocorridos em Paris na sexta-feira 13 de novembro de 2015, onde o estádio Stade de France, a casa de espetáculos Bataclan, o bar Le Carillon e La Belle Equipe, o restaurante Le Petit Cambodge e a rua Beaumarchais foram alvos de ataques terroristas perpetrados por pequenos grupos armados, o governo Francês decidiu implantar uma série de medidas de endurecimento penal e investigativo para o enfrentamento ao terrorismo.

Em 18 de outubro de 2017, o Senado francês decidiu que as medidas excepcionais, que durariam até 01 de novembro de 2017, seriam tornadas medidas permanentes no enfrentamento ao terrorismo. Dentre tais medidas, a denominada Lei para Fortalecer a Segurança Interna e o Combate ao Terrorismo[53] (*Loi renforçant la sécurité intérieure et la lutte contre le terrorisme*) é formada por sete itens centrais:

a) Zonas de segurança: a nova lei confere aos Prefeitos e funcionários do alto escalão do executivo a designar áreas públicas e eventos esportivos ou culturais

---

de la personne, l'enlèvement et la séquestration ainsi que le détournement d'aéronef, de navire ou de tout autre moyen de transport, définis par le livre II du présent code; 2° Les vols, les extorsions, les destructions, dégradations et détériorations, ainsi que les infractions en matière informatique définis par le livre III du présent code; 3° Les infractions en matière de groupes de combat et de mouvements dissous définies par les articles 431-13 à 431-17 et les infractions définies par les articles 434-6 et 441-2 à 441-5; 4° Les infractions en matière d'armes, de produits explosifs ou de matières nucléaires définies par les articles 222-52 à 222-54,322-6-1 et 322-11-1 du présent code, le I de l'article L. 1333-9, les articles L. 1333-11 et L. 1333-13-2, le II des articles L. 1333-13-3 et L. 1333-13-4, les articles L. 1333-13-6, L. 2339-2, L. 2339-14, L. 2339-16, L. 2341-1, L. 2341-4, L. 2341-5, L. 2342-57 à L. 2342-62, L. 2353-4, le 1° de l'article L. 2353-5 et l'article L. 2353-13 du code de la défense, ainsi que les articles L. 317-7 et L. 317-8 à l›exception des armes de la catégorie D définies par décret en Conseil d›Etat, du code de la sécurité intérieure; 5° Le recel du produit de l›une des infractions prévues aux 1° à 4° ci-dessus; 6° Les infractions de blanchiment prévues au chapitre IV du titre II du livre III du présent code; 7° Les délits d›initié prévus aux articles L. 465-1 à L. 465-3 du code monétaire et financier.
Article 421-2. Modifié par Loi n°2004-204 du 9 mars 2004 - art. 8 JORF 10 mars 2004
Constitue également un acte de terrorisme, lorsqu'il est intentionnellement en relation avec une entreprise individuelle ou collective ayant pour but de troubler gravement l'ordre public par l'intimidation ou la terreur, le fait d'introduire dans l'atmosphère, sur le sol, dans le sous-sol, dans les aliments ou les composants alimentaires ou dans les eaux, y compris celles de la mer territoriale, une substance de nature à mettre en péril la santé de l'homme ou des animaux ou le milieu naturel. **Article 421-2-1.** Créé par Loi n°96-647 du 22 juillet 1996 - art. 3 JORF 23 juillet 1996. Constitue également un acte de terrorisme le fait de participer à un groupement formé ou à une entente établie en vue de la préparation, caractérisée par un ou plusieurs faits matériels, d'un des actes de terrorisme mentionnés aux articles précédents. **Article 421-2-2.** Créé par Loi n°2001-1062 du 15 novembre 2001 - art. 33 JORF 16 novembre 2001. Constitue également un acte de terrorisme le fait de financer une entreprise terroriste en fournissant, en réunissant ou en gérant des fonds, des valeurs ou des biens quelconques ou en donnant des conseils à cette fin, dans l'intention de voir ces fonds, valeurs ou biens utilisés ou en sachant qu'ils sont destinés à être utilisés, en tout ou partie, en vue de commettre l'un quelconque des actes de terrorisme prévus au présent chapitre, indépendamment de la survenance éventuelle d'un tel acte. REPÚBLICA FRANCESA. **Code penal.** Version consolidée au 25 novembre 2018. Disponível em: https://www.legifrance.gouv.fr/affichCode.do;jsessionid=BFAB35C65DF5A27341E80704FC240C0A.tplgfr33s_3?idSectionTA=LEGISCTA000006149845&cidTexte=LEGITEXT000006070719&dateTexte=20190131. Acesso em: 1 fev. 2019.

53 REPÚBLICA FRANCESA. Assembleia Nacional. 15ª legislatura, seção regular 2017-2018. **Texto aprovado nº. 25/2017.** Estabelecem disposições que fortalecem a prevenção a atos de terrorismo. Deliberado em sessão pública, em Paris, 11 de outubro de 2017. ISSN 1240-8468. Disponível em: http://www2.assemblee-nationale.fr/documents/notice/15/ta/ta0025/. Acesso em: 1 fev. 2019.

os quais possam correr o risco de sofrer ataques, autorizando a polícia a realizar busca pessoal em pessoa ou veículo, os quais serão barrados os que se recusarem;

b) Fechamento de locais de culto: os Prefeitos poderão baixar portarias determinando o fechamento de mesquitas e outros locais de culto por um período de até 6 meses, caso os pregadores defendam ideias que incitem violência, ódio ou discriminação, que estimulem a perpetração de atos terroristas ou o seu enaltecimento, sob pena de prisão e multa de US$ 8.750,00;
c) Prisão domiciliar: é lícito que o Ministro do Interior determine o confinamento de islamitas suspeitos em sua cidade de domicílio, mesmo sem acusação formal de crime de terrorismo. A prisão domiciliar pode ser decretada sem autorização judicial por um prazo de 3 meses, renovados por períodos iguais até completar 1 ano. É possível a determinação para que tais pessoas sejam proibidas de terem contatos com outros que representem ameaça à segurança pública. O descumprimento pode gerar prisão de três anos e multa de US$ 52.500,00;
d) Busca e apreensão: o Prefeito pode solicitar ao Juiz a emissão de mandado de busca e apreensão por suspeitos de ameaça à segurança pública, com possibilidade de detenção por até 4 horas caso represente uma ameaça ou tenha comprovado contato com pessoas ou organizações terroristas, possibilitando, à polícia, o confisco de documentos e objetos no local da busca;
e) Servidores radicalizados: servidores ou até soldados que trabalhe em áreas estratégicas do governo podem ser transferidos ou demitidos caso abrace ideias incompatíveis com o exercício de sua função, relacionados ao terrorismo;
f) Monitoramento eletrônico e coleta de dados: A nova lei autoriza os Ministros do Interior, Defesa e dos Transportes a realizarem o monitoramento de comunicações telefônicas e de e-mail de pessoas suspeitas para a detecção e prevenção de atos terroristas e crimes graves. Será lícita o acesso a viagens de passageiros que usam transportes aéreos e marítimos;
g) Controle de Fronteiras: a lei autoriza a Polícia a realizar a checagem de identidade sem mandado judicial em 118 áreas fronteiriças, 373 aeroportos, portos marítimos e estações de trens, bem como áreas circunvizinhas até um raio de 20 quilômetros, incluindo regiões de subúrbios e de imigrantes[54].

Decerto que a lei antiterrorismo da França, para os defensores de direitos humanos, representa uma normalização dos poderes de emergência excepcionais, tornando uma prática administrativa corriqueira o que atualmente é considerado abuso de direito.

54 REPÚBLICA FRANCESA. Assembleia Nacional. 15ª legislatura, seção regular 2017-2018. **Texto aprovado nº. 25/2017.** Estabelecem disposições que fortalecem a prevenção a atos de terrorismo. Deliberado em sessão pública, em Paris, 11 de outubro de 2017. ISSN 1240-8468. Disponível em: http://www2.assemblee-nationale.fr/documents/notice/15/ta/ta0025/. Acesso em: 1 fev. 2019.

A prática poderá enfraquecer o controle do Judiciário e a capacidade de checar o abuso praticado pelos novos poderes antiterrorismo, cuja utilização pelos prefeitos e delegados designados pode levar a uma era de repressões às liberdades civis[55].

No Brasil, com vistas a retificar as omissões legislativas decorrentes do artigo 2º da lei antiterrorismo, vale destacar os Projetos de Lei do Senado (PLS) nº. 178/2015[56], nº. 272/2016[57] e o recente PLS nº. 76/2018[58], merecendo destaque o PLS nº. 272/2016, de autoria do Senador Lasier Costa Martins, o qual tem por objetivo reinserir na legislação elementos especiais no que concerne a finalidade de agir do agente referente aos atos terroristas tendentes a forçar os atores governamentais a agir ou abster-se de agir em determinadas ações, atuando a organização terrorista, por conseguinte, por razões de inconformismo político, termo indevidamente vetado pela presidenta Dilma Rousseff por ocasião da publicação da lei, conforme vejamos:

> PROJETO DE LEI DO SENADO Nº 272 DE 2016. Altera a Lei nº 13.260, de 16 de março de 2016, a fim de disciplinar com mais precisão condutas consideradas como atos de terrorismo. O CONGRESSO NACIONAL decreta: Art. 1º A Lei nº 13.260, de 16 de março de 2016, passa a vigorar com as seguintes alterações:
> "Art.2º, §1º, VI – incendiar, depredar, saquear, destruir ou explodir meios de transporte ou qualquer bem público ou privado, com o objetivo de forçar a autoridade pública a praticar ato, abster-se de o praticar ou a tolerar que se pratique, ou ainda intimidar certas pessoas, grupos de pessoas ou a população em geral; VII – interferir, sabotar ou danificar sistemas de informática ou bancos de dados, com motivação política ou ideológica, com o fim de desorientar, desembaraçar, dificultar ou obstar seu funcionamento."
> "Art.3º, §3º – Nas mesmas penas incorre aquele que dá abrigo ou guarida a pessoa de quem saiba que tenha praticado crime de terrorismo. §4º Na hipótese do parágrafo anterior, não haverá pena se

55 KERN, Soeren. França: lei antiterrorismo entra em vigor. **Gatestone Institute International Policy Council.** Tradução: Joseph Skilnik. Nova Iorque, 02 nov. 2017. Disponível em: https://pt.gatestoneinstitute.org/11281/franca-lei-antiterrorismo. Acesso em: 2 fev. 2019.

56 BRASIL. SENADO FEDERAL. **Projeto de lei do Senado nº 178, de 2015** (em trâmite). Altera o Decreto-Lei nº 2.848, de 1940 (Código Penal), para incluir, no seu Título VIII, o Capítulo IV – Dos Crimes de Terrorismo. Autoria: Senador Davi Alcolumbre (DEM/AP). Disponível em: https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=4764307&ts=1547860226086&disposition=inline. Acesso em: 28 jan. 2019.

57 BRASIL. SENADO FEDERAL. **Projeto de lei do Senado nº 272, de 2016** (em trâmite). Altera a Lei nº 13.260, de 16 de março de 2016, a fim de disciplinar com mais precisão condutas consideradas como atos de terrorismo. Autoria: Senador Lasier Costa Martins (PDT/RS). Disponível em: https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=4053697&ts=1548431814222&disposition=inline. Acesso em: 28 jan. 2019.

58 BRASIL. SENADO FEDERAL. **Projeto de lei do Senado nº 76, de 2018** (em trâmite). Altera a Lei nº 13.260, de 16 de março de 2016, para classificar o porte ostensivo e ilegal e o disparo de arma de fogo de uso proibido ou restrito como atos de terrorismo. Autoria: Senador José Medeiros (PODE/MT). Disponível em: https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=7642539&ts=1547839652192&disposition=inline. Acesso em: 28 jan. 2019.

> o agente for ascendente ou descendente em primeiro grau, cônjuge, companheiro estável ou irmão da pessoa abrigada ou recebida; essa escusa não alcança os partícipes que não ostentem idêntica condição. "
>
> "Art. 3º-A. Recompensar ou louvar outra pessoa, grupo, organização ou associação pela prática dos crimes previstos nesta lei, em reunião pública, ou fazendo uso de meio de comunicação, inclusive rede mundial de computadores, ou por divulgação de escrito ou outro meio de reprodução técnica:
> Pena – reclusão, de quatro a oito anos, e multa.
> §1º Nas mesmas penas incorre quem incitar a prática de fato tipificado como crime nesta Lei. "
> "Art. 7º-A. Os condenados a regime fechado cumprirão pena em estabelecimento penal de segurança máxima. "
> Art. 2º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação[59].

Na justificativa do presente PLS nº. 272/2016, já se alertava a respeito da possibilidade de brasileiros serem aliciados a se recrutarem em organizações terroristas e, ao radicalizarem-se, perpetrarem atentados terroristas em solo brasileiro:

> Lamentavelmente, porém, a então presidente da República, de maneira equivocada e pouco informada a respeito do cenário internacional, vetou certos dispositivos que, em nosso entendimento, são fundamentais no tratamento do tema. É correto, aliás, afirmar que a então presidente mutilou a Lei Antiterrorismo e, assim, tornou-a, em aspectos fundamentais, inócua. Assim, o debate em relação ao terrorismo não pode ser considerado concluído. Isso, aliás, é posição que tem sido expressada em diversos meios de comunicação e por autoridades governamentais nos últimos dias. É preocupante, por exemplo, que a revista semanal Veja tenha trazido em sua edição 2483, de 22 de junho de 2016, informações a respeito de ameaças terroristas[60].
> A matéria, intitulada "O EI (Estado islâmico) tem um recrutador de brasileiros: Ismail al-Brazili", é tão relevante que se torna necessário reproduzir alguns trechos, como fazemos a seguir: "...E o Brasil não está a salvo. Ao menos é essa a avaliação do serviço secreto brasileiro, que consta de um relatório reservado distribuído às autoridades envolvidas na montagem da segurança da Olimpíada do Rio de Janeiro (...). Mais que uma simples hipótese, agora há razões concretas

59 BRASIL. SENADO FEDERAL. **Projeto de lei do Senado nº 272, de 2016** (em trâmite). Altera a Lei nº 13.260, de 16 de março de 2016, a fim de disciplinar com mais precisão condutas consideradas como atos de terrorismo. Autoria: Senador Lasier Costa Martins (PDT/RS). Disponível em: https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=4053697&ts=1548431814222&disposition=inline. Acesso em: 28 jan. 2019.

60 BRASIL. SENADO FEDERAL. **Projeto de lei do Senado nº 272, de 2016** (em trâmite). Altera a Lei nº 13.260, de 16 de março de 2016, a fim de disciplinar com mais precisão condutas consideradas como atos de terrorismo. Autoria: Senador Lasier Costa Martins (PDT/RS). Disponível em: https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=4053697&ts=1548431814222&disposition=inline. Acesso em: 29 jan. 2019.

para elevar o [nível de] alerta. A principal delas é a constatação de que grupos extremistas, em especial o Estado Islâmico, têm empreendido esforços não apenas para recrutar seguidores no pais como também para deixar alguns deles em condições de agir a qualquer momento (...) No fim do mês passado, o Estado Islâmico criou um canal de propaganda em língua portuguesa dentro de um aplicativo na internet [administrado por um certo] Ismail Abdul Jabbar Al-Brazili – ou, simplesmente, 'O Brasileiro' (...) Além de fazer propaganda do grupo extremista, Al-Brazili se apresenta como alguém capaz de facilitar o acesso de simpatizantes às fileiras do grupo – nos posts, ele costuma informar como os interessados podem contatá-lo por meios seguros de comunicação. A reportagem continua com outras informações preocupantes. Não se trata apenas de um recrutador em atividade. Na verdade, já existem indícios de que pelo menos dois brasileiros teriam se juntado ao grupo: uma estudante de Belém do Pará, de 20 anos, e um universitário de Chapecó, de 23 anos. A primeira fugiu de casa e tudo indica que está na área controlada pelo Estado Islâmico no Oriente Médio. O segundo está sendo vigiado pela Polícia Federal, depois de passar três meses na Síria, em território sob domínio do EI. Por fim, a revista noticia, ainda, que a ABIN – Agência Brasileira de Inteligência –informa, em relatório, que "A disseminação de ideário radical salafista entre brasileiros, aliada às limitações operacionais e legais em monitorar suspeitos e à dificuldade de neutralizar atos preparatórios de terrorismo, aponta para o aumento, sem precedentes no Brasil, da probabilidade de ocorrência de atentados ao longo de 2016, especialmente por ocasião dos Jogos 2016". Segundo o periódico, a conclusão da Agência de Inteligência é que "o temor maior vem da ameaça de militantes recrutados à distância, que agem por conta própria e não dependem de muitos recursos para causar grandes estragos"[61].

Além das informações trazidas pela revista semanal, há preocupação de autoridades governamentais. Em entrevista concedida ao jornal O Estado de S. Paulo, no dia 22 de junho de 2016, o ministro da Defesa, Raul Jungmann alerta que "o Estado Islâmico preocupa em qualquer lugar, situação, evento, família, bairro e país do mundo". Apesar de o ministro informar que não foi detectada nenhuma ameaça concreta, o jornal paulista confirma que a Abin detectou que o Estado Islâmico criou grupos para troca de mensagens em língua portuguesa. Observa-se, pois, que existe a ameaça concreta de que brasileiros venham a ser recrutados pelo grupo terrorista e se radicalizem, tornando-se causadores de atentados em nosso país. Assim, em nosso entendimento, carece de retomar o debate a respeito da Lei Antiterrorismo e recuperar certos elementos que foram vetados pela então Presidente da República[62].

---

61 RANGEL, Rodrigo. O EI agora tem um recrutador de brasileiros. Veja, São Paulo, 17 jun. 2016. Disponível em: https://veja.abril.com.br/brasil/o-ei-agora-tem-um-recrutador-de-brasileiros-ismail-al-brazili/. Acesso em: 28 jan. 2019.

62 BRASIL. SENADO FEDERAL. **Projeto de lei do Senado nº 272, de 2016** (em trâmite). Altera a Lei nº

Desta forma, torna-se imprescindível a retomada das discussões a fim de reintroduzir elementos típicos que, ao serem retirados pelo veto presidencial, pode causar prejuízos na aplicação da lei antiterrorismo no país. É a premente dificuldade por parte dos atores legislativos de estabelecerem uma conformação normativa ideal que atenda tanto aos mandamentos constitucionais de criminalização como as molduras hauridas na ordem internacional, as quais o Brasil convencionou observar, desapegando-se de ideologismos políticos.

Recentemente, a Câmara dos Deputados, reconhecendo a inocuidade de dispositivos da lei antiterrorismo brasileira, promoveu a discussão dos projetos de lei (PL) nº. 9.604/2018[63], de autoria do Deputado Jerônimo Goergen (PP/RS) – apensado ao rejeitado PL nº. 5.065-A[64] – e o PL nº. 9.858/2018[65], o qual se encontra apensado PL nº. 9.604/2018, de autoria do Deputado Rogério Simonetti Marinho (PSDB/RN). Em breve resumo, o PL nº. 9.604/2018 visa evitar o abuso de direito por parte de movimentos sociais, diante da salvaguarda prevista no §2º do artigo 2º da lei antiterrorismo, em observância a teoria dos limites imanentes, da qual não comporta a adoção de direitos absolutos, de modo que os excessos devam ser tipificados conforme prescreve a lei. No mesmo sentido, o PL nº. 9.858/2018 busca criminalizar a conduta de organizações criminosas que, "disfarçadas" de movimentos sociais, invadem prédios ou propriedades públicas ou privadas, causando depredação e cometendo crimes contra seus ocupantes, dos quais, segundo o entendimento do projeto, merecem a tipificação como atos de terrorismo.

13.260, de 16 de março de 2016, a fim de disciplinar com mais precisão condutas consideradas como atos de terrorismo. Autoria: Senador Lasier Martins (PDT/RS). Disponível em: https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=4053697&ts=1548431814222&disposition=inline. Acesso em: 29 jan. 2019.

63 BRASIL. CÂMARA DOS DEPUTADOS. **Projeto de lei nº 9.604, de 2018** (em trâmite). Dispõe sobre o abuso do direito de articulação de movimentos sociais, destinado a dissimular atuação terrorista, inserindo parágrafo no art. 2º da Lei nº 13.260, de 16 de março de 2016. Autoria: Deputado Jerônimo Goergen (PP/RS). Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=2758A0B84F749DF7B36B18D263FC5280.proposicoesWebExterno1?codteor=1642468&filename=Avulso+-PL+9604/2018. Acesso em: 30 jan. 2019.

64 BRASIL. CÂMARA DOS DEPUTADOS. **Projeto de lei nº 5.065-A, de 2016.** Altera o artigo 2º da Lei 13.260/2016, dando nova redação ao seu caput e ao seu § 1º, inciso V, acrescendo os incisos VI, VII e VIII ao seu § 1º, e revogando o seu § 2º; tendo parecer da Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional, pela rejeição (relator: DEP. RUBENS BUENO). Autoria: Deputado Edson Moreira (PR/MG). Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=D924867335A6703106F1CB7C85F97407.proposicoesWebExterno1?codteor=1651435&filename=Avulso+-PL+5065/2016. Acesso em: 30 jan. 2019.

65 BRASIL. CÂMARA DOS DEPUTADOS. **Projeto de lei nº 9.858, de 2018** (em trâmite). Altera a Lei nº 13.260, de 16 de março de 2016, para dispor sobre a atividade terrorista de movimentos sociais. Autoria: Deputado Rogério Simonetti Marinho (PSDB/RN). Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1646561&filename=PL+9858/2018. Acesso em: 30 jan. 2019.

Vale registrar, por fim, que o Senado Federal, por meio da apresentação do PLS nº. 44/2014, de autoria do Senador Romero Jucá (PMDB/RR à época), procurou corrigir a distorção conceitual de Terrorismo prevista no PL nº. 2016/2015, apresentada pela Presidência da República a ser discutida inicialmente na Câmara dos Deputados. Registre-se, deste modo, a nota técnica[66] da Associação Nacional dos Procuradores da República (ANPR) recomendando o prosseguimento das discussões acerca do PLS nº. 44 e seu subsequente encaminhamento para revisão na Câmara dos Deputados – em substituição ao PL nº. 2015 – em razão de sua maior apuração técnica no tratamento da conceituação de Terrorismo, o que, todavia, não ocorreu:

> **Ocorre que – e demonstrar este fato é um dos objetivos da presente Nota Técnica – o projeto encaminhado pelo Poder Executivo (PL nº 2016/2015), em que pese a intenção meritória e a quebra da inércia em enfrentar tão relevante tema, está, com a devida vênia, tecnicamente equivocado, e não cumpre as obrigações assumidas pelo País, pois, a rigor, e ao contrário do noticiado, NÃO tipifica o crime de terrorismo, conforme adiante se demonstra. Mais: se não tipifica e não conceitua o terrorismo – e não o faz -, torna-se no mínimo duvidosa a aplicabilidade prática também do crime de financiamento ao terrorismo.** [...] A violência com o fim de provocar pânico ou terror é o que caracteriza o crime de terrorismo na maior parte da legislação comparada. É o que faz diferir o terrorismo do mesmo ato praticado sem este especial fim de agir, que será classificado e tratado como crime comum[67].

Inicialmente, o PLS nº. 44/2014 teceu críticas ao projeto de lei nº. 2016/2015 apresentado pelo Executivo federal, haja vista este silenciar à respeito do conceito de terrorismo, descumprindo compromissos internacionais assumidos por tratados no enfrentamento ao tema, bem como não observando o mandamento constitucional insculpido no inciso VIII do artigo 4º c/c o inciso XLIII do artigo 5º da Constituição Federal, que impõem, respectivamente, como princípio basilar nas relações internacionais brasileiras o repúdio ao terrorismo, bem como determina a edição de lei específica para o tratamento da repressão ao terrorismo, haja vista a intenção inicial do Poder Executivo de somente fazer menção, na Lei de Organizações Criminosas (LOC), de um inciso tipificando a participação em organizações terroristas, promovendo uma

66 Vale registrar que, por ocasião da elaboração da presente Nota, José Robalinho Cavalcanti e Vladmir Aras eram, respectivamente, Presidente e Diretor Jurídico da Associação Nacional dos Procuradores da República (2011-2013).

67 BRASIL. Associação Nacional dos Procuradores da República (ANPR). **Nota técnica nº. 009/2015**, Brasília-DF, 2 jun. 2015, p. 4-5. Disponível em: http://anpr.org.br/assets/uploads/files/Juridico/ Notas_Tecnicas/NotaTecnica_009_2015.pdf. Acesso em 07 fev. 2019.

"tipificação indireta – insuficiente e pouco técnica – apenas do crime de participação em organização terrorista". Após tais críticas, houve uma alteração do PL nº. 2016/2015, dando a seguinte redação ao inciso II do §2º do artigo 1º da LOC:

> Art. 1º Esta Lei define organização criminosa e dispõe sobre a investigação criminal, os meios de obtenção da prova, infrações penais correlatas e o procedimento criminal a ser aplicado. [...] §2º Esta Lei se aplica também: [...] II – às organizações terroristas, cujos atos preparatórios ou executórios ocorram por razões de ideologia, política, xenofobia, discriminação ou preconceito de raça, cor, etnia, religião ou gênero e que tenham por finalidade provocar o terror, expondo a perigo a pessoa, o patrimônio, a incolumidade pública ou a paz pública o coagir autoridades a fazer ou deixar de fazer algo[68].

Todavia, por lamentável ação política por parte do executivo federal, tais expressões que afigurar-se-iam mais adequadas e com maior amplitude na conceituação e aplicação da lei, foram retiradas do texto legal, ficando sua redação final da seguinte forma:

> Art. 1º Esta Lei define organização criminosa e dispõe sobre a investigação criminal, os meios de obtenção da prova, infrações penais correlatas e o procedimento criminal a ser aplicado. [...] §2º Esta Lei se aplica também: [...] II – às organizações terroristas, entendidas como aquelas voltadas para a prática dos atos de terrorismo legalmente definidos (Redação dada pela **Lei nº** 13.260, **de 16 de março de 2016) (Grifo nosso)**[69].

2.1.2 A busca de um conceito jurídico-penal internacional sobre Terrorsismo: lições de Cancio Meliá e Günther Jakobs

Consultando a doutrina internacional na busca de se estabelecer um conceito jurídico adequado de terrorismo, Cancio Meliá expõe que a questão não despertava interesse relevante na doutrina jurídico-penal dos últimos anos. "Além da análise empírica do terrorismo como fenômeno político-social, há de existir um conceito jurídico de terrorismo, um conceito operativo que permita, sobretudo, delinear os limites destas

68 BRASIL. Associação Nacional dos Procuradores da República (ANPR). **Nota técnica nº. 009/2015**, Brasília-DF, 2 jun. 2015, p. 7-8. Disponível em: http://anpr.org.br/assets/uploads/files/Juridico/ Notas_Tecnicas/NotaTecnica_009_2015.pdf. Acesso em 07 fev. 2019.

69 BRASIL. PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. Lei nº 12.850, de 2013. Define organização criminosa e dispõe sobre a investigação criminal, os meios de obtenção da prova, infrações penais correlatas e o procedimento criminal; altera o Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 (Código Penal); revoga a Lei nº 9.034, de 3 de maio de 1995; e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2013/Lei/L12850.htm. Acesso em: 07 fev. 2019.

infrações"[70]. Logicamente, observou-se que o conceito de terrorismo devia estar em condições, sobretudo, de explicar o Direito positivo, decidindo e esclarecendo corretamente porque uma grande parte dos delitos de terrorismo (na Espanha não sendo considerados mais do que delitos comuns agravados pelo resultado) se tipificam de modo separado e com uma pena superior aos correspondentes crimes comuns.

A análise deve ter em conta, por um lado, que tal construção normativa somente tem correspondência com países que possuam regimes constitucionais e que pretendam ser Estados de Direito, haja vista que qualquer governo autoritário pode incluir em seu sistema penal, no rótulo de "terrorismo", condutas penais de legítima dissidência política. Por outro lado, deve-se ter em conta as características do fenômeno real de terrorismo para tal construção, visto que as construções conceituais realizadas pelos regimes ditatoriais não apresentam uma tipificação de condutas que guarde relação com o fenômeno terrorista realmente existente, e que, na realidade, deseja responder ao desejo de aplicar a etiqueta de "terrorismo" ao dissidente político[71].

No que concerne ao seu conceito em âmbito jurídico-penal, o terrorismo é um fenômeno pontual que acompanha as sociedades ocidentais ao menos desde a alfabetização massiva e a aparição de meios de comunicação de massa do final do século XIX. Em síntese, terrorismo não seria mais que um termo com alta carga política que se utiliza os legisladores para, por um lado, identificar de modo específico infrações criminais "normais" quando estas são cometidas com uma determinada atitude subjetiva e, por outro, para criminalizar atividades políticas legitimas mediante outras hipóteses de tipificação. Entende-se equivocado limitar e identificar no terrorismo a "especial periculosidade" do fenômeno como conceituação determinante[72].

Nas publicações de opinião sobre o terrorismo pelos meios acadêmicos mundiais, fica claro a presença indevida da absolutização do elemento da específica periculosidade, base de muitas construções doutrinárias existentes a respeito. Em termos jurídicos-penais, esta posição desenvolvida no marco da chamada "teoria da antecipação" concebida ao final dos anos setenta do século passado por Rudolph, implica que não existe um bem jurídico específico dos delitos de terrorismo (ou de criminalidade organizada): justifica a criminalização os chamados "delitos periféricos" de fatos lesivos

70 JAKOBS, Günther; CANCIO MELIÁ, Manuel. **Direito penal do inimigo.** Noções e críticas. Tradução de André Luis Callegari e Nereu José Giacomolli. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 6ª ed. 2015, p. 49.

71 CANCIO MELIÁ, Manuel. Concepto jurídico-penal de terrorismo y cese definitivo de la violência. CUERDA RIEZU, Antonio (org.). **El derecho penal ante el fin de ETA**. Ed. Tecnos, 2016, Madrid, p. 45-48. Disponível em: www.derechopenalenlared.com/libros/terrorismo_concepto_y_cese_de_la_violencia_manuel_cancio_melia.pdf. Acesso em: 17 fev. 2019.

72 BARATTA, Alessandro. **Criminología y sistema penal.** Buenos Aires: Editorial B de F, 2013, p. 309.

concretos (como a colaboração a organizações terroristas ou as diversas formas de atos preparatórios) e o risco de futuras lesões de bens jurídicos individuais[73].

Justifica-se a ineficiência da presente absolutização na medida em que se constata que, em todos os delitos, está presente certo grau de periculosidade, de modo que reconhecer a especificidade do elemento coletivo como uma espécie de "multiplicador de periculosidade" significaria considerar a pretensão de que todo sistema jurídico-político é tão injusto que somente pode ser reformado mediante a violência, perseguindo um fim de intimidação massiva contra toda organização criminal que merece tal nome "terrorista", em detrimento da classificação de pequenos grupos coletivos que pratiquem atos terroristas.

De fato, o terrorismo, integrante da chamada "macrocriminalidade" ou "criminalidade expressiva", é considerado uma agressão às bases do sistema democrático, convertendo-se, neste especial caso, em objeto de legislação de emergência e de excepcionalidade penal[74].

Outro equívoco objeto de crítica é a negação de que o fenômeno do terrorismo seja abordado por meio do Direito Penal, desenvolvendo algumas manifestações feitas neste sentido por parte de Günter Jakobs, no contexto do chamado "Direito Penal do Inimigo"[75]. Neste aspecto o terrorismo, não é um produtor de delitos normais, todavia um instrumento similar aos atos de guerra, utilizado por uma coletividade de pessoas demasiadas fracas para enfrentar um Estado em termos militares. Diante dessa situação, seria necessário um novo marco conceitual do Direito Penal, já que este não deve se converter em um instrumento de combate[76].

O Direito Penal atual vulnera o princípio do fato, apresentando ameaças de penas desproporcionais. Os delitos de terrorismo atuais não são mais do que uma radical medida de prevenção especial que estabelece uma espécie de custódia de segurança antecipada. Esta tensão só poderia ser eliminada se transladasse as normas de combate

73 CANCIO MELIÁ, Manuel. Concepto jurídico-penal de terrorismo y cese definitivo de la violência. CUERDA RIEZU, Antonio (org.). El derecho penal ante el fin de ETA. Ed. Tecnos, 2016, Madrid, p. 48-49. Disponível em: www.derechopenalenlared.com/libros/terrorismo_concepto_y_cese_de_la_violencia_manuel_cancio_melia.pdf. Acesso em: 17 fev. 2019.

74 PABLOS DE MOLINA, Antônio Garcia. **Introducción al Derecho Penal:** instituiciones, fundamientos, tendencias del derecho penal, v.1, 5ª ed. Madrid: Editorial Universitaria Ramón Areces, 2014, p. 190 e 210.

75 JAKOBS, Günther; CANCIO MELIÁ, Manuel. **Direito penal do inimigo.** Noções e críticas. Tradução de André Luis Callegari e Nereu José Giacomolli. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 6ª ed. 2015, p. 50.

76 A utilização iterativa da expressão "combate" ao terrorismo, tal como veiculada na presente dissertação, não desconsidera as certeiras críticas dirigidas à apropriação de expressões beligerantes para abordar o enfrentamento do crime, fenômeno socialmente construído. No entanto, em atenção ao uso propagado e corrente da expressão, em especial na revisão da literatura promovida na presente investigação, opta-se, em alguns trechos da dissertação, pelo uso da expressão consagrada, ainda que sujeita a críticas.

ao terrorismo a um segmento específico do ordenamento em que não se contaminasse o Direito Penal com um direito de combate. Por fim, entende-se mais adequado, em vez de assumir que o Direito Penal antiterrorista transpassou os limites essenciais do Direito Penal de um Estado de Direito, postular pela sua expulsão do ordenamento penal "normal" e tentar definir precisamente o que tem de específico o terrorismo como um delito, de modo a não realizar um Direito Penal distinto para o autor de uma infração terrorista, correspondendo a um crime praticado por qualquer outro delinquente[77].

Ainda na busca de um conceito jurídico-penal de terrorismo, Meliá – descartando as ideias dos parágrafos anteriores de que o terrorismo não deva existir jurídico-penalmente, que seja uma mera situação de extremo perigo frente a qual se deve reagir com medidas de exceção e que seja um fenômeno que não se pode compreender, atendida a realidade do fenômeno terrorista enquanto violência política, que pretende exigir ação ou abstenção das estruturas fundamentais do Estado por meio de uma intimidação massiva – surge uma noção básica/nuclear de terrorismo proposta pelo jurista que se constitui em três elementos: *"terroristas son las organizaciones que, utilizando medios de intimidación massiva, tienen como finalidade colectiva la de subvertir el orden constitucional"*[78].

Meliá sugere que estas três noções nucleares se integrem a interpretação das distintas infrações relacionadas ao terrorismo e façam parte do ordenamento jurídico como uma espécie de parte geral da regulação normativa penal:

a) Organização: somente uma organização coletiva com suficiente densidade pode ser capaz de afetar o monopólio de violência do Estado, como característica comum de todas as formas de associação ilícita ou organização criminosa. Esse requisito ganha especial força nas organizações terroristas, cujo programa de atuação tem um significado político essencial e implica o cometimento massivo de delitos muito graves, determinando as organizações terroristas pelo impacto midiático do que realizam. Tal densidade da estrutura interna da organização terrorista caracteriza-se pela permanência de uma organização autônoma que

77 CANCIO MELIÁ, Manuel. Concepto jurídico-penal de terrorismo y cese definitivo de la violência. CUERDA RIEZU, Antonio (org.). **El derecho penal ante el fin de ETA**. Ed. Tecnos, 2016, Madrid, p. 48-51. Disponível em: www.derechopenalenlared.com/libros/terrorismo_concepto_y_cese_de_la_violencia_manuel_cancio_melia.pdf. Acesso em: 17 fev. 2019.

78 CANCIO MELIÁ, Manuel. Concepto jurídico-penal de terrorismo y cese definitivo de la violência. CUERDA RIEZU, Antonio (org.). **El derecho penal ante el fin de ETA**. Ed. Tecnos, 2016, Madrid, p. 48-51. Disponível em: www.derechopenalenlared.com/libros/terrorismo_concepto_y_cese_de_la_violencia_manuel_cancio_melia.pdf. Acesso em: 17 fev. 2019.

está acima de seus membros individuais. Meliá entende que se deve condensar quatro características essenciais para a existência de uma organização: a.1) deve haver um ato de associação, de constituição como coletivo; a.2) a existência de uma vinculação dos membros de intervenção ao coletivo, segundo um regime de pertencimento; a.3) a organização deve-se constituir em caráter permanente; a.4) deve existir uma clara estrutura interna na organização, como um "modo de governo". Deve-se levar em conta que os quatro requisitos acima são considerados qualitativamente, quer dizer, não é necessário que a organização alcance um número predeterminado de membros, a exemplo da organização terrorista espanhola denominada ETA (*Euskadi Ta Askatasuna*, que significa "Pátria basca e liberdade"), ou no caso do ISIS (*Islamic State of Iraq and Syria*) os quais almejavam se tornar exércitos insurgentes. De fato, não tem havido dificuldades na identificação de novos grupos pequenos e com conexões menos firmes com a organização matriz, como é o caso dos lobos solitários, entretanto mesmo tal relação cumpre perfeitamente com os requisitos de conceito de organização, os quais, segundo o autor, tem sido amplamente aplicado pelas instituições judiciárias espanholas nos casos julgados[79];

b) Intimidação massiva: A palavra "terrorismo" traz uma implicação de linguagem comum sobre toda determinada forma de uso simbólico e comunicativo da violência. O conceito jurídico de terrorismo inclui em seu núcleo, por conseguinte, a referência ao procedimento empregado com o uso das infrações individuais pela organização terrorista. É característica da atividade terrorista o propósito, em todo o caso, de difundir o efeito de uma situação de "alarma" ou "insegurança social", como consequência do caráter sistemático, reiterado e muito frequentemente indiscriminado desta atividade delitiva. Cabe denominar esse elemento de mecânica instrumental do terrorismo. O terrorismo, entenda-se, é essencialmente uma estratégia de comunicação. Um dos elementos desta estratégia instrumental é a utilização massiva de violência para simular uma capacidade de desafiar em termos militares o Estado e, com isso, provocar determinadas reações na população e nos órgãos do Estado. Para tanto, trata-se de produzir uma intimidação massiva[80];

79 CANCIO MELIÁ, Manuel. **Los delitos de terrorismo: estructura típica e injusto.** Madrid: Editorial Reus, 2010, p. 65-66 e 167-168.

80 CANCIO MELIÁ, Manuel. **Los delitos de terrorismo: estructura típica e injusto.** Madrid: Editorial Reus, 2010, p. 65-66 e 167-168.

c) Projeção estratégica: é o plano à longo prazo com o que as organizações terroristas levam a cabo suas atividades. A projeção estratégica compreende os fins coletivos os quais perseguem. Os fins típicos constituem um programa coletivo de atuação, o sentido próprio do sistema do injusto que é a organização terrorista. São os meios táticos utilizados para sua consecução, subvertendo a ordem constitucional vigente, alterando gravemente a paz pública. No sistema jurídico de um Estado democrático, não pode ser ilícito o projeto de modificar radicalmente a base da ordem constitucional. São os meios do terrorismo que o convertem em um delito, não os seus fins. A constituição de uma organização que pretende fazer política mediante a violência, por meio de uma forma concreta, especialmente grave, de violência (intimidação massiva) é a que explica o injusto adicional dos delitos de terrorismo[81].

A combinação de todos os fatores típicos anteriores, por um lado, a organização – e a especial periculosidade que a comporta – e por outro, a utilização do terror como estratégia de comunicação, com a despersonalização das vítimas que implica, somado ao terceiro fator, a direção política, definem o conceito jurídico-penal nuclear de terrorismo.

Dessarte, fica nítido o descompasso entre a lei antiterrorismo brasileira se comparada aos estudos doutrinários e as legislações antiterroristas de outros países no que toca ao alcance da especial finalidade de agir do criminoso, silenciando-se, no caso brasileiro, a respeito do cometimento de atos terroristas visando desestabilizar o funcionamento de instituições políticas ou forçar o poder público a fazer ou deixar de fazer algo, por inconformismo político.

Tal ausência de motivação política da lei antiterrorismo brasileira requer urgente reparação legislativa visando retificar tal distorção, sob pena de severa omissão em razão de atos criminosos contra instituições públicas como as noticiadas recentemente no estado do Ceará, bem como pelo temor de novos ataques com grande número de vítimas fatais, como ocorreram em 2006 em São Paulo, promovido pela organização criminosa denominada Primeiro Comando da Capital (PCC), fato do qual, hoje, estaria sob a égide de uma legislação antiterror brasileira claramente impotente quanto seu alcance nestes casos[82]. Esta lacuna legislativa certamente acarreta a desproteção de bens

81 CANCIO MELIÁ, Manuel. **Los delitos de terrorismo: estructura típica e injusto.** Madrid: Editorial Reus, 2010, p. 65-66 e 167-168.

82 O ESTADO DE S. PAULO. Veja a cronologia dos ataques do PCC em 2006 em São Paulo. O Estado de São Paulo, São Paulo, 27 jul. 2015. Disponível em: https://sao-paulo.estadao.com.br/noticias/geral,veja-a-cronologia-dos-ataques-do-pcc-em-2006,1732401. Acesso em: 24 jan. 2019.

jurídicos fundamentais, incapacitando o Estado brasileiro de prover a reação jurídica a atos terroristas praticados por inconformismo político dentro de suas fronteiras.

Frise-se, por conseguinte, que a ampliação da motivação política, objeto de crítica pela sua ausência na lei antiterrorismo brasileira, não significa, com a ampliação do alcance da lei, retroceder em direitos e garantias fundamentais aos indivíduos; pelo contrário, tem por objeto precípuo defendê-los das ações delituosas indiscriminadas cometidas por estes agentes, de modo coletivo ou individualmente:

> Evidentemente, na construção dessa política e na estruturação do sistema brasileiro de prevenção e repressão ao terrorismo, não podemos ceder à tentação de cercear direitos fundamentais ou de limitar liberdades públicas. Uma das mais insidiosas consequências do terrorismo é o medo. O medo faz surgir sentimentos de autocontenção e de privação no exercício dessas liberdades. Por outro lado, os Estados tendem a avançar sobre garantias fundamentais, com o pretexto, falso ou verdadeiro, de que é necessário lutar contra o fenômeno do terrorismo. O resultado é um só: restrição de garantias individuais, abalo às liberdades democráticas, retrocesso constitucional[83].

Neste contexto, é publicada a nova lei antiterrorismo (lei nº. 13.260/2016) a qual merece cautelosa análise jurídica a respeito de suas disposições normativas diante de mandamentos constitucionais fundamentais previstos no direito brasileiro, no sentido de haver um sopesamento valorativo que atenda aos anseios sociais e se projete legalmente no sistema penal brasileiro em consonância com os ditames constitucionais.

2.2. Os compromissos internacionais assumidos pelo Estado brasileiro no enfrentamento ao terrorismo: reflexões no que concerne às ações governamentais no tocante à implementação e execução de políticas públicas

Assume relevância particular a adoção pelos governos mundiais de ações governamentais em âmbito doméstico os quais formulem instrumentos de políticas públicas de segurança coletiva visando enfrentar o fenômeno de extrema gravidade que ameaça os Estados democráticos; tais políticas devem, por conseguinte, ser pautadas em um esforço comum de cooperação, integração e mobilização de todas as estruturas

83 CAVALCANTI, José Robalinho; ARAS, Vladimir. **Pelo MP: A tipificação do terrorismo. O resgate de uma dívida do Brasil com a sua Constituição. JOTA Info**, 2015. Disponível em: https://www.jota.info/opiniao-e-analise/artigos/pelo-mp-a-tipificacao-do-terrorismo-22112015. Acesso em: 25 jan. 2019.

nacionais dos países com responsabilidade direta e indireta na prevenção às ações terroristas, concretizando, em níveis interno e internacional, diretivas de "combate"[84] e prevenção ao fenômeno terrorista e suas variações.

A política pública deve ser compreendida por intermédio de um estudo intrinsecamente ligado a ações de política, não havendo, por conseguinte, a possibilidade de separação entre a ação pública (*policies*) e o jogo político (*politics*). Desta forma, como ensina o citado professor, "*hacer política es hacer políticas",* o que se consubstancia em formular e implementar políticas públicas[85].

Com efeito, toda política pública se presta a resolução de conflitos, percebendo-se sua atividade e campo de ação quando uma série de atores percebem que o "ser" da política pública está em dissonância com o "dever ser"; assim, esses atores passam a exercer pressão e o Estado responde ao buscar soluções, oferecendo propostas e alternativas, nem sempre fáceis, posto a formulação da política pública se traduzir em um verdadeiro exercício de "invenção intelectual"[86].

No que concerne à ação estatal, Yves Mény e Jean-Claude Thoening formulam um conceito anglo-saxão de políticas públicas, na medida em que estas se prestam a formação de um programa de ação governamental em um setor da sociedade ou em um espaço geográfico. Muller, em consonância com estes autores, completa que um planejamento pragmático considera a formulação e implementação de uma política pública como um programa de ação governamental, onde se permite a identificação de um objeto concreto (por exemplo a política agrícola, política urbana ou a política de segurança pública) como um conjunto dos programas governamentais nos respectivos campos setoriais[87].

Considera-se, desta forma, que se está diante de uma política pública quando uma Autoridade nacional ou local responde a um programa de ação coordenada no sentido de modificar o âmbito cultural, social ou econômico de atores sociais, dentro de uma

---

84 Frise-se novamente: a utilização iterativa da expressão "combate" ao terrorismo, tal como veiculada na presente dissertação, não desconsidera as certeiras críticas dirigidas à apropriação de expressões beligerantes para abordar o enfrentamento do crime, fenômeno socialmente construído. No entanto, em atenção ao uso propagado e corrente da expressão, em especial na revisão da literatura promovida na presente investigação, opta-se pelo uso da expressão consagrada, ainda que sujeita a críticas.

85 MULLER, Pierre. **Las políticas públicas.** Tradução: Jean-François Jolly e Carlos Salazar Vargas. Universidad Externado de Colômbia, Bogotá, 2002, p. 16.

86 MULLER, Pierre. **Las políticas públicas.** Tradução: Jean-François Jolly e Carlos Salazar Vargas. Universidad Externado de Colômbia, Bogotá, 2002, p. 19.

87 MULLER, Pierre. **Las políticas públicas.** Tradução: Jean-François Jolly e Carlos Salazar Vargas. Universidad Externado de Colômbia, Bogotá, 2002, p. 48.

lógica setorial. A partir deste ponto, o autor decompõe uma política em três processos fundamentais:

> 1. Se trata, em primer lugar, de uma tentativa (lo que significa a la vez que hay una acción voluntária y que aquella no logra siempre el resultado esperado) para manejar la posición, el rol y la función del sector considerado, en relación com la sociedade global o con otros sectores. [...] 2. Esta relación global-sectorial no puede transformarse em objeto de intervención pública si no es en función de la imagen que se hacen de ella los actores implicados. Es esta representación del RGS (Regimen Sectorial Global) llamada referencial de una política pública, la que designa el conjunto de normas o imágenes de referencia em función de las cuales se definen los critérios de intervención del Estado y los objetivos de la política pública considerada. 3. En estas condiciones, una etapa fundamental de la investigación consistirá em determinar cuál es el actor (o grupo de actores) que se encarga(n) de esta operación de construcción o de transformación del referencial de una política pública. En effecto, este actor, que llamaremos mediador, ocupará una posición estratégica em todo el sistema de decisión examinado[88].

2.2.1 O processo de internacionalização de políticas públicas e a atuação cooperativa de atores internacionais: o especial caso do GAFI/FATF e sua influência na adoção de políticas nacionais brasileiras de enfrentamento ao terrorismo e seu financiamento

No que concerne às Relações Internacionais, cabe esclarecer, preliminarmente, que sua trajetória de atuação acadêmica sofreu um isolamento no que atine a interdisciplinaridade durante a década de 1950, quando capturadas pela Ciência Política, em especial a norte-americana. Neste corte com a interdisciplinaridade com outras disciplinas, tal isolamento durou cerca de três décadas, retornando sua articulação com outros ramos de ciências sociais apenas em 1980. Ainda que a centralidade ao poder unisse as duas disciplinas – Relações Internacionais e Ciências Sociais – uma premissa relevante da primeira era sua especificidade ao âmbito externo, pela inexistência de uma autoridade central para arbitrar as disputas entre as distintas soberanias nacionais. Essa particularidade conferia ao campo internacional uma identidade própria, na medida em que o distinguia da Ciência Política uma vez que a principal norma do sistema internacional é a soberania[89].

88 MULLER, Pierre. **Las políticas públicas.** Tradução: Jean-François Jolly e Carlos Salazar Vargas. Universidad Externado de Colômbia, Bogotá, 2002, p. 50-51.

89 LIMA, Maria Regina Soares de. Relações Internacionais e Políticas Públicas: a contribuição da análise de política externa. MARQUES, Eduardo; FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de (orgs.). A política pública como

Uma aproximação entre os dois campos dessa disciplina era observada em particular no campo de análise das políticas públicas, onde Relações Internacionais se aproximava da Ciência Política quando se observava a face externa do "Estado em ação". A partir deste ponto, foi estabelecida uma distinção analítica entre política internacional, voltada a explicação do resultado interativo entre as atividades estatais e a política externa, com foco no comportamento dos Estados e o modo de explicar seus objetivos e modos de implementá-los no plano externo[90].

Deste modo, o modelo de política burocrática na acepção de natureza política possui – no jogo de decisões de política externa – uma resultante da competição entre diferentes jogadores ocupando distintas posições na estrutura governamental. Assim, fatores domésticos impactam sobre as diferentes questões de política externa e esta pode variar de acordo com as variações das instituições políticas domésticas, passando a deixar de existir diferenças ontológicas entre políticas domésticas e externas, ambas sendo políticas públicas resultantes de processos políticos comparáveis. Esta erosão da linha divisória entre os campos externo e o interno contribui para a consideração da política externa como política pública. Ao se enquadrar a política externa como política pública, elimina-se a crença acerca de sua especificidade e excepcionalidade diante das demais políticas governamentais, pontuando a política externa como uma política governamental sujeita aos mesmos controles e regulação próprios de contextos democráticos[91].

Alie-se ao fato de que a incorporação de novos temas na agenda externa tem como consequências a internalização da política externa na agenda doméstica ao se constatar a maior participação de entidades governamentais na formação da posição negociadora brasileira em âmbito internacional e na implementação doméstica dos compromissos assumidos nestes fóruns. Por outro lado, um nítido processo de internacionalização das políticas públicas constata-se na ampliação da cooperação para o desenvolvimento em diversas políticas governamentais nas áreas, por exemplo, de saúde, transferência de renda, agricultura e educação e segurança pública[92].

---

campo multidisciplinar. São Paulo: Editora Unesp, 2013, p. 128.

90 LIMA, Maria Regina Soares de. Relações Internacionais e Políticas Públicas: a contribuição da análise de política externa. MARQUES, Eduardo; FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de (orgs.). **A política pública como campo multidisciplinar.** São Paulo: Editora Unesp, 2013, p. 129.

91 LIMA, Maria Regina Soares de. Relações Internacionais e Políticas Públicas: a contribuição da análise de política externa. MARQUES, Eduardo; FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de (orgs.). **A política pública como campo multidisciplinar.** São Paulo: Editora Unesp, 2013, p. 133 e 144.

92 LIMA, Maria Regina Soares de. Relações Internacionais e Políticas Públicas: a contribuição da análise de política externa. MARQUES, Eduardo; FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de (orgs.). **A política pública como campo multidisciplinar.** São Paulo: Editora Unesp, 2013, p. 152.

Neste ponto, fica clara a influência direta das ações de política externa na internacionalização de políticas públicas dos Estados, não sendo diferente quando se inclui, neste contexto, a atuação de Organizações Internacionais. Deste modo, indaga-se: quais são as relações entre as políticas das organizações internacionais e as políticas públicas dos Estados? Tal indagação encontra relevância na medida em que se constata a premente necessidade de compreensão do fenômeno da Globalização, o qual se desenvolve em grande escala e dilui as fronteiras entre o "interno" e o "externo", onde a agenda internacional exerce relevante impacto nas agendas domésticas a serem implementadas pelos governos, ocorrendo, ademais, o inverso[93].

Em especial caso, analisa-se a Organização das Nações Unidas (ONU), em razão de sua vocação universal e evolução recente nas relações internacionais, de modo a instigar a reflexão sobre a existência de políticas públicas internacionais geradas a partir e no âmbito das Nações Unidas. É fato que as políticas da ONU ganham cada vez mais poder de influência e ingerência na geração de agenda, fornecimento de programa normativo e avaliação de políticas públicas nacionais. Seu reconhecimento como pessoa jurídica de Direito Internacional é considerado um marco na atuação das Organizações Internacionais (OIGs) agindo como ator independente dos Estados-membros, pautada em quatro funções básicas:

> a) Oferecer aos Estados um marco preestabelecido e permanente para o diálogo; b) legitimar situações de fato; c) gerar informação, a qual serve de referência comum a todos os membros; d) atuar como redutor de tensão em escala internacional. No transcorrer da segunda metade do século XX, as OIGs firmaram-se como atores necessários para a boa convivência internacional e o equacionamento de inúmeros desafios comuns[94].

Essa crescente evolução das OIGs desencadeou novos desafios sobretudo no que concerne à ingerência internacional acerca dos assuntos internos dos Estados, causando um claro processo de erosão da esfera de domínio privado destes. Segue-se, como exemplo, a discussão da ONU no início dos anos 90 a respeito do debate acerca dos limites da soberania estatal sobre assuntos relacionados à Direitos Humanos e ao Direito Humanitário. No Brasil, afirma-se serem "tênues os limites que circundam o

93 RODRIGUES, Gilberto Marcos Antônio. A Organização das Nações Unidas e as políticas públicas nacionais. BUCCI, Maria Paula Dallari (org.). Políticas Públicas. Reflexões sobre o conceito jurídico. Santos: Editora Saraiva e Universidade Católica de Santos (UniSantos), 2006, p. 194.

94 RODRIGUES, Gilberto Marcos Antônio. A Organização das Nações Unidas e as políticas públicas nacionais. BUCCI, Maria Paula Dallari (org.). **Políticas Públicas. Reflexões sobre o conceito jurídico**. Santos: Editora Saraiva e Universidade Católica de Santos (UniSantos), 2006, p. 194.

relacionamento interestatal, seja de cooperação, integração ou comunhão de interesses, e imissão em assuntos internos". Desta forma, constata-se que as relações entre as políticas das OIGs e os assuntos internos dos Estados, das quais se incluem as políticas públicas, manifesta-se de duas maneiras:

> 1) pela adesão progressiva de normas e políticas negociadas e consensuadas no âmbito das OIGs, respeitado o voluntarismo dos Estados; 2) pela aceitação de modalidades de ingerência em graus diversos, exercidas por algumas OIGs, em razão de sua natureza e de sua evolução *vis-à-vis* os novos cenários e os novos temas das relações internacionais[95].

Para aqueles problemas internacionais que extrapolam o caráter nacional, tais como aqueles relacionados a economia, social, cultura e direito humanitário, a ONU deverá buscar soluções mediante o instrumento de cooperação internacional, em observância ao que prevê o item 3 do capítulo I da Carta das Nações Unidas, que trata dos propósitos e princípios, *in verbis*:

> (...) 3. Realizar la cooperación internacional em la solución de problemas internacionales de caráter económico, social, cultural o humanitário, y em el desarollo y estímulo del respeto a los derechos humanos y a las libertades fundamentales de todos, sin hacer distinción por motivos de raza, sexo, idioma o religión; (...)[96].

Assim, impõe-se claro que – dentre os estágios de um programa de políticas públicas – a Carta das Nações Unidas fornece, em sua agenda, programas de normatização, influenciando na percepção de problemas que auxiliam na formulação e execução destas políticas adotadas pelos Estados, bem como provendo sua avaliação[97], dentre as quais encontra-se temas sensíveis de direito humanitário, tais como a segurança coletiva internacional ameaçada por atos terroristas de toda espécie. Tais problemas graves colocam desafios para o bem-estar humano que ultrapassam as fronteiras dos Estados individualmente considerados.

---

95 RODRIGUES, Gilberto Marcos Antônio. A Organização das Nações Unidas e as políticas públicas nacionais. BUCCI, Maria Paula Dallari (org.). **Políticas Públicas. Reflexões sobre o conceito jurídico**. Santos: Editora Saraiva e Universidade Católica de Santos (UniSantos), 2006, p. 194.

96 RODRIGUES, Gilberto Marcos Antônio. A Organização das Nações Unidas e as políticas públicas nacionais. BUCCI, Maria Paula Dallari (org.). **Políticas Públicas. Reflexões sobre o conceito jurídico**. Santos: Editora Saraiva e Universidade Católica de Santos (UniSantos), 2006, p. 200.

97 RIPLEY, B. Randall. Stages of the Policy process. McCOOL, Daniel C. **Public Policy Theories, Models and Concepts.** An Anthology. University of Utah, Prentice Hall: New Jersey, 1995, p. 157-158.

Nesse contexto, a ONU assume importante papel no debate, negociação e lançamento de diretrizes de ação amplas e determinadas visando influenciar de maneira definitiva a geração de políticas públicas em todo o mundo. A ONU possui diretrizes visando ao desenvolvimento dos seus países-membros, dos quais exerce influência a partir da aplicação de sua Carta constitutiva e dos diversos instrumentos políticos e jurídicos, sobretudo aqueles produzidos em Conferências globais que impactam na formulação das políticas nacionais dos países[98].

No específico caso da segurança coletiva internacional, as Nações Unidas oferecem aos estados-membros uma série de instrumentos jurídicos tendentes a vincular a ação governamental doméstica dos seus signatários, merecendo destaque alguns destes, tais como tratados internacionais relacionados ao combate ao terrorismo, resoluções obrigatórias do Conselho de Segurança da ONU e outras organizações internacionais. No caso brasileiro, há a ratificação de pelo menos 15 convenções e protocolos internacionais direta ou indiretamente envolvidos no enfrentamento ao terrorismo.

Conforme dados fornecidos pela ONUBR (Nações Unidas no Brasil), são estes: Convenção Relativas às Infrações e Certos Outros Atos Cometidos a Bordo de Aeronaves; Convenção para Repressão ao Apoderamento Ilícito de Aeronaves; Convenção para Prevenir e Punir os Atos de Terrorismo Configurados em Delitos contra as Pessoas e a Extorsão Conexa Quando Tiverem Eles Transcendência Internacional; Convenção para a Repressão de Atos Ilícitos contra a Segurança da Aviação Civil; Convenção sobre a Prevenção e Punição de Infrações contra Pessoas que Gozam de Proteção Internacional, incluindo os Agentes Diplomáticos; Convenção contra a Tomada de Reféns; Convenção sobre a Proteção Física dos Materiais Nucleares; Protocolo para a Supressão de Atos Ilícitos de Violência nos Aeroportos a Serviço da Aviação Civil; Convenção sobre a Marcação dos Explosivos Plásticos para Fins de Detecção; Convenção Interamericana Contra a Fabricação e o Tráfico Ilícito de Armas de Fogo, Munições, Explosivos e Outros Materiais Correlatos; Convenção Internacional sobre a Supressão de Atentados Terroristas com Bombas (com reserva ao parágrafo 1 do artigo 20); Convenção Internacional para a Supressão do Financiamento do Terrorismo; Convenção Interamericana Contra o Terrorismo; Convenção para a Supressão de Atos Ilícitos contra a Segurança da Navegação Marítima; Protocolo para a Supressão de Atos

98 RODRIGUES, Gilberto Marcos Antônio. A Organização das Nações Unidas e as políticas públicas nacionais. BUCCI, Maria Paula Dallari (org.). **Políticas Públicas. Reflexões sobre o conceito jurídico**. Santos: Editora Saraiva e Universidade Católica de Santos (UniSantos), 2006, p. 202.

Ilícitos contra a Segurança de Plataformas Fixas localizadas na Plataforma Continental e a Convenção Internacional para a Supressão de Atos de Terrorismo Nuclear[99].

Com o objetivo primordial de enfrentar o forte componente transnacional e dinâmico das atividades perpetradas por organizações criminosas, seja para práticas de lavagem de dinheiro ou financiamento a atos terroristas, com a adoção de medidas para inibir o trânsito dos ativos ilícitos entre sistemas financeiros de diversos países, foi criada em 1989 o FATF (*Financial Action Task Force*), conhecido em português como GAFI (Grupo de Ação Financeira Internacional). Em estrita observância às normas internacionais ratificadas nos tratados acima relacionados no âmbito das Nações Unidas, o FATF/GAFI constitui-se em uma organização internacional governamental dedicada à troca de informações entre as unidades de inteligência financeira dos seus Estados-membros[100]. Ademais, exerce um papel normativo-sancionador ao expedir Recomendações e avaliar o cumprimento destas pelos países, a chamada "40 Recomendações". Como principal sanção pelo seu descumprimento, é a inclusão de Estados na lista de países ou territórios não cooperativos (*Non-cooperative Coutries or Territories*) podendo chegar a sanção máxima de exclusão do Grupo, o que certamente é objeto de acompanhamento permanente de agências de investimentos internacionais e podem prejudicar o país não cooperante com a evasão do capital financeiro estrangeiro, visto o "selo" de não cumpridor de medidas preventivas de corrupção, lavagem de dinheiro e financiamento ao terrorismo[101].

O GAFI possui importante relevância no combate internacional a estes crimes em razão da dificuldade de sua investigação criminal; frise-se que os delitos em estudo possuem alta carga de transnacionalidade, o que traz grande desafio ao regimes nacionais para coibirem tais práticas, o que exige padronização em cooperação jurídica internacional entre países que, em muitos casos, possuem tradições jurídicas distintas, em especial no caso entre países que compõem a "guerra contra o terror" e países de pouca ou nenhuma tradição de combate tais práticas como o Brasil.

---

99 BRASIL. ONUBR. **Nações Unidas no Brasil. A ONU e o Terrorismo**, 2018, p. 1. Disponível em: https://nacoesunidas.org/acao/ terrorismo/. Acesso em: 14 dez. 2018.

100 SUXBERGER, Antônio Henrique Graciano; CASELATO JÚNIOR, Dalbertom. O papel do GAFI/FATF: natureza jurídica de suas recomendações e formas de coerção aos países membros pela sua inobservância. **Cadernos de Dereito Actual,** v. 0, n. 11, p. 173–185, 24 jun. 2019, p. 173-185. E-ISSN 2386-5229. Disponível em: http://www.cadernosdedereitoactual.es/ojs/index.php/cadernos/article/view/393. Acesso em: 25 jun. 2019.

101 ARAUJO, Felipe Dantas de. Criminologia crítica e política criminal antilavagem de dinheiro e contrafinanciamento ao terrorismo: barreiras epistêmicas e agenda de diálogo. Revista Brasileira de Políticas Públicas, v. 2, n. 2, p. 1–27, 31 de maio de 2012. E-ISSN 2236-1677. Disponível em: https://www.publicacoesacademicas.uniceub.br/RBPP/article/view/1662/pdf. Acesso em: 06 dez. 2018.

Em termos operacionais, o GAFI funciona como um órgão central global da comunidade formada por diversas unidades de inteligência pelo mundo, os quais utilizam-se da estrutura fornecida pelo GAFI como canal para a troca de informações. Possui, ademais, um caráter supranacional, na medida em que elabora as recomendações e avalia se os seus membros estão adimplentes ou não com tais obrigações que elas representam. Tais recomendações consistem em medidas que os Estados-membros devem adotar para adequar seu regime e políticas internas ao padrão internacional de proibição.

Como sanção aos países não adimplentes, estes ingressam em uma lista (*non cooperative countries and territories – NCCT*) e podem perder a condição de membros do GAFI, aplicando-se, por conseguinte, a recomendação 21 dessa organização, pela qual instituições financeiras como o Fundo Monetário Internacional (FMI) e o Banco Mundial passam a adotar procedimentos de especial atenção às relações comerciais e transações financeiras com pessoas físicas ou jurídicas domiciliadas em países incluídos na lista dos NCCT. Como consequência, estes procedimentos encarecem sobremaneira os custos de movimentações financeiras e causam prejuízos comerciais, além de constrangimento aos setores internacionalizados da economia[102].

Em razão do caráter repressivo de suas recomendações, o GAFI, em que pese declarar serem tais recomendações um tipo de *soft law*, decorrente da não obrigatoriedade de sua observância pelos países-membros, há, em verdade, uma evidente contradição, na medida em que tais recomendações buscam, diante das sanções aplicadas em sua não observância – como a inscrição na lista negra de países e territórios não cooperativos (NCCT) – verdadeiro caráter de normas obrigacionais internacionais, conforme se aduz:

> Quando um país está sendo examinado para ser colocado em lista dos não-cooperantes, ele é notificado para responder ao questionário do GAFI. Esse país poderá marcar um encontro com um *expert* do Grupo para discutir qualquer questão não resolvida ou controvertida. Para satisfazer as exigências e sanar as deficiências identificadas pelo GAFI é necessário que o país em exame promulgue uma legislação específica e devidamente regulamentada, adotando medidas para ratificar e cumprir plenamente a Convenção das Nações Unidas contra o Tráfico ilícito de Entorpecentes e de Substâncias Psicotrópicas. O GAFI observará se essa legislação possui, de forma

102 ARAUJO, Felipe Dantas de. Criminologia crítica e política criminal antilavagem de dinheiro e contrafinanciamento ao terrorismo: barreiras epistêmicas e agenda de diálogo. **Revista Brasileira de Políticas Públicas**, v. 2, n. 2, p. 1–27, 31 de maio de 2012. E-ISSN 2236-1677. Disponível em: https://www.publicacoesacademicas.uniceub.br/RBPP/article/view/1662/pdf. Acesso em: 06 dez. 2018.

> específica, leis de jurisdição criminal, o modo de se operacionalizar a fiscalização financeira, a identificação de clientes, os relatórios de transações suspeitas e cooperação internacional. Mesmo após um país ter-se tornado cooperante, esses itens continuarão sendo avaliados para que o mesmo permaneça na lista dos cooperativos[103].

Com efeito, percebe-se que a maioria das técnicas utilizadas no combate aos delitos de lavagem de dinheiro estendem-se à disciplina do delito de financiamento ao terrorismo. Utiliza-se a mesma lógica entre estes delitos, pela qual as organizações criminosas buscam brechas e fragilidades no sistema financeiro legítimo para realizar o transporte desses fundos criminosos. O sistema também é utilizado para realizar a transferência de capitais por simpatizantes, sejam particulares ou governos, a organizações terroristas.

No contexto da "guerra ao terror", a união entre aspectos da lavagem de dinheiro e financiamento ao terrorismo foram consolidadas com a *USA PATRIOT Act* (*Uniting and Strengthening America by Providing Appropriate Tools Required to Intercept and Obstruct Terrorism act*), consistente em uma lei para unir e proteger a América diante dos atentados contra o país em 11 de setembro de 2001, mediante o provimento de instrumentos necessários a interceptar e obstruir o terrorismo. Nesta mesma esteira, o Conselho de Segurança das Nações Unidas editou a resolução 1373 de 2001 que ampliou as hipóteses de bloqueio de fundos, obrigando aos países-membros a criminalizar o terrorismo. Da mesma forma, o GAFI criou mais 9 diretivas de combate ao financiamento do terrorismo, as quais, somadas as anteriores que inibem a lavagem de dinheiro, formaram um conjunto normativo comum ao enfrentamento destes delitos transnacionais denominada "40+9 Recomendações"[104].

No caso brasileiro, mesmo com a inclusão do inciso II do artigo 1.º na Lei n. 9.613/1998, promovida pela Lei n. 10.701/2003, estabelecendo do delito de financiamento ao terrorismo como crime antecedente à lavagem de dinheiro, o governo brasileiro permaneceu silente quando a normatização específica de uma lei antiterrorismo. Tal omissão custou ao Brasil o julgamento de "não observância" das

---

103 MENDONÇA, Alberico. AS RECOMENDAÇÕES DA FATF/GAFI: SOFT OU HARD LAW? Revista do Mestrado em Direito da Universidade Católica de Brasília: Escola de Direito, v. 1, n. 1, 2007, p. 102-127. DOI: http://dx.doi.org/10.18840/1980-8860/rvmd.v1n1p102-127. ISSN 1980-8860. Disponível em: https://portalrevistas.ucb.br/ index.php /rvmd /article /view /2618. Acesso em: 28 dez. 2018.

104 ARAUJO, Felipe Dantas de. Criminologia crítica e política criminal antilavagem de dinheiro e contrafinanciamento ao terrorismo: barreiras epistêmicas e agenda de diálogo. **Revista Brasileira de Políticas Públicas**, v. 2, n. 2, p. 1–27, 31 de maio de 2012. E-ISSN 2236-1677. Disponível em: https://www.publicacoesacademicas.uniceub.br/RBPP/article/view/1662/pdf. Acesso em: 06 dez. 2018.

9 Recomendações sobre financiamento ao terrorismo[105]. Somente com a finalidade urgente de coibir possíveis práticas terroristas em solo brasileiro em razão dos jogos da XXXI Olimpíada RIO 2016 foi aprovada às pressas pelo Congresso Nacional – com a premente necessidade de se atender a reclamos internacionais, provendo ao direito penal de emergência – a lei antiterrorismo brasileira (Lei n. 13.260/2016), forçando o governo brasileiro a não tratar mais com passividade tal fenômeno.

Cabe ilustrar que, das 34 nações integrantes do GAFI, o Brasil era a única que, até a edição da Lei n. 13.260/2016, não dispunha de uma lei específica e atual de enfrentamento ao terrorismo e seu financiamento, contrariando a recomendação "C", número 5, assinada desde 2003[106]. Dentre os países sul-americanos, o Brasil foi o último a adequar sua legislação às recomendações do GAFI e resoluções do Conselho de Segurança da ONU, conforme quadro abaixo:

QUADRO 1: LEGISLAÇÃO ANTITERRORISMO NA AMÉRICA DO SUL

Argentina	**Lei 26.734/2011 (altera o Código Penal – CP); considera o "propósito de aterrorizar a população". Agravante dos crimes previstos no CP.**
Bolívia	**Lei 170/2011 (alteração no Código Penal).**
Brasil	**Lei 13.170/2015, revogada pela Lei 13.810/2019** *(atualização nossa)***; Lei 13.260/2016.**
Chile	**Lei 18.314/1984 (alterada pelas leis 18.937/1990, 19.027/1991, 19.806/2002, 19.906/2003, 20.074/2005, 20.467/2010, 20.519/2011 e 20.830/2015).**
Colômbia	**Código Penal (2000).**
Equador	**Código Penal (2014).**
Guiana	*Anti-Laudering Money and Countering the Financing of Terrorism Act* **(2009);** *Anti-Terrorism and Terrorist Related Activities Act* **(2005).**
Paraguai	**Lei 4.024/2010.**
Peru	**Decreto-lei 25.475/1992.**
Suriname	**Código Penal (1910) alterado em julho de 2011.**
Uruguai	**Lei 17.835/2004.**
Venezuela	*Ley Orgánica Contra la Delincuencia Organizada y Financiamiento al Terrorismo – 2012.*

Fonte: NUNES, Paulo Henrique Faria. Terrorismo no Brasil: análise crítica do quadro normativo e institucional. **Revista de la Faculdad de Derecho.** Universidad de la República, Montevideo, Uruguay, n. 42, ene.-jun. 2017, p. 62. ISSN 0797-8316 / elSSN 2301-0665. Disponível em: http://dx.doi.org/10.22187/rfd201713. Acesso em: 10 dez. 2018.

105 REPÚBLICA FRANCESA. Financial Action Task Force (FATF/OECD) e Grupo de Ação Financeira Internacional na América do Sul (GAFISUD). **Mutual Evaluation Report: Anti-Money Laudering and Combating the Financing of Terrorism in the Federative Republic of Brazil.** Sede: Paris, França, 2010, p. 266–269. Disponível em: http://www.fatf-gafi.org/dataoecd/13/50/45800700.pdf. Acesso em: 07 dez. 2018.

106 REPÚBLICA FRANCESA. Financial Action Task Force (FATF/OECD). **Documents and recommendations.** Sede: Paris, França, 2012, p. 3. Disponível em: http://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/recommendations/pdfs/FATF-40-Rec-2012-Portuguese-Port.pdf. Acesso em: 13 dez. 2018.

Uma vez que se consideram as recomendações do GAFI tendentes a estabelecer um sistema abrangente e consistente de medidas que os países devem adotar para reprimir a lavagem de dinheiro e o financiamento do terrorismo, bem como a proliferação de armas de destruição em massa, reconhecidas universalmente como padrão internacional na prevenção e repressão a estes delitos dinâmicos transnacionais, por conseguinte, constata-se a importância da atuação de OIGs supranacionais, como o caso do GAFI, na influência sobre a implementação e execução de políticas públicas governamentais domésticas de segurança pública, no sentido de se prover o enfrentamento aos crimes desta natureza.

2.2.2 O resultado prático da adoção de políticas públicas antiterrorismo: da insuficiência da ENCCLA a um modelo de enfrentamento ao terrorismo implantado pela ENCT

Como exemplo desta prática no Brasil, cite-se a implementação da política criminal da Estratégia Nacional de Combate à Corrupção e à Lavagem de dinheiro (ENCCLA), a qual abarca delitos desta natureza, o mesmo ainda não sendo estabelecido para os delitos de prevenção ao financiamento ao terrorismo, não havendo na lei antiterrorismo brasileira qualquer menção a normas programáticas para a implementação destas políticas.

Segundo Loic Wacquant, "a violência no Brasil encontra uma segunda raiz, uma cultura que permanece profundamente marcada pelo selo do autoritarismo". Dissocia-se a política pública brasileira no enfrentamento à criminalidade da intrínseca ligação que deve existir com políticas sociais de respeito aos Direitos Humanos. Desse distanciamento, obriga-se aos órgãos de segurança pública, com o aumento crescente de índices de violência, a buscar uma postura mais repressora no trato da criminalidade, agravando-se tensões sociais.

É de suma importância que os órgãos de segurança pública revejam e repensem a sua forma de atuação, redirecionando suas atividades para uma eficiência precisa na prevenção criminal, o que significa menos atuação repressora – seja por intermédio da aprovação de leis com uma penalização exacerbada visando à repressão do cometimento do delito, ou na execução de políticas públicas mais adequadas às novas exigências sociais[107].

107 MAGALHÃES, Antônio Carlos Silva. Novas experiências de políticas públicas para controle da criminalidade e da violência no Brasil. **Revista Brasileira de Estudos de Segurança Pública** (**REBESP**), Goiânia-GO, v.5, n.1, p.14-32, jan./jul. 2013. ISSN 2175-053X. Disponível em: http://revista.ssp.go.gov.br/index.php?journal=rebesp&page=article&op=view&path[]=143. Acesso em: 27 dez. 2018.

Neste aspecto, é possível identificar, no que atine ao terrorismo, a existência de dois modelos de resposta a tais delitos: o modelo de guerra e o modelo de justiça criminal. O primeiro encarando o terrorismo como um verdadeiro ato de guerra, utilizando-se de expressões como "guerra contra o crime" e "combate ao terrorismo", respondendo, desta forma, com uma postura militar focada em *hard power*. O segundo modelo, por sua vez, trata o terrorismo como crime, colocando-o sob os princípios da lei e da democracia[108], dentre os quais os princípios da proporcionalidade e razoabilidade, taxatividade e legalidade.

Para as Autoridades governamentais que tratam o terrorismo como uma espécie de conflito armado, uma "guerra contra o crime", devem-se ater ao irrestrito respeito às normas de Direito Humanitário, inclusive atinentes ao tratamento de prisioneiros de guerra, consolidadas na Convenção de Genebra de 1949. Segundo o magistrado inglês Lord Bingham, em seu opúsculo intitulado *The Rule of Law*, demonstrou que – em que pese a retórica belicista comum aos governos norte-americano e inglês pós atentados de 11 de setembro de 2001 – o governo britânico colheu mais êxito em realizar a apuração e punição dos atos de terrorismo, tratando-os não como uma questão de guerra, mas sim como uma emergência civil, identificando os seus autores como criminosos e não como combatentes. Tal visão dúplice decorre da forma de abordagem do fenômeno terrorista: um problema criminal que demanda políticas públicas preventivas de segurança coletiva, mas também uma questão de defesa nacional, devido a sua aptidão para desestabilizar o Estado Democrático de Direito[109].

No que concerne à excessiva penalização criminal como forma de atender ao controle da criminalidade, decorrência – dentre outros fatores – da retórica belicista do Estado, há críticas contundentes ao ordenamento jurídico penal brasileiro em face da inobservância de critérios de proporcionalidade na elaboração legislativo-penal em consonância com os ditames constitucionais:

> Como consequência, o direito penal brasileiro apresenta-se não como um conjunto harmônico de disposições coerentes com os ditames constitucionais, [...] mas como um emaranhado de leis

108 RINEHEART, Jason. Counterterrorism and Counterinsurgency. **Perspectives on Terrorism,** [S.I.], v. 4, n. 5, 5 dez. 2010, p. 31–47. LCCN: 2014200073. Disponível em: http://www.terrorismanalysts.com/ pt/index.php/pot/article/view/122. Acesso em 03 jan. 2019.

109 VASCONCELOS, Carlos Eduardo de Oliveira. Terrorismo e outras situações de emergência no Brasil: desafios para o Ministério Público Federal. VASCONCELOS, Carlos Eduardo de Oliveira (org.). Terrorismo e outras situações de emergência. Teoria e prática da prevenção e do combate. Brasília-DF: Escola Superior do Ministério Público (ESMPU), 2018, p. 29–40. ISBN (eletrônico) 978-85-9527-030-5. Disponível em: http://escola . mpu.mp.br/publicacoes/obras-avulsas/e-books/terrorismo-e-outras-situacoes-de-emergencia-teoria-e-pratica-da-prevencao-e-do-combate. Acesso em: 03 jan. 2019.

> em descompasso uma com as outras, servindo às aspirações sociais de momento, sem maiores preocupações quanto à edificação de um sistema punitivo alicerçado em garantias como o princípio da intervenção mínima, da ofensividade, da culpabilidade, da individualização da pena[110].

Uma política pública eficiente por parte do Estado no controle da criminalidade, além de buscar uma participação efetiva nas relações Estado-indivíduo e suas relações sociais, deve-se abster de formular políticas públicas com viés unicamente ideológico-partidário consubstanciada em ações meramente pontuais; deve-se, sim, adotar uma política de Estado orientado para superar as graves iniquidades e harmonizar o econômico e o social. Deve-se dar lugar a políticas públicas inovadoras por parte do Estado e não as velhas políticas de direito penal emergencial com a elaboração de leis com o nítido propósito de elevar a reprimenda penal para atender a clamores sociais e pressões de Organismos Internacionais (OIGs) e Estados estrangeiros.

Neste contexto, insere-se – como várias outras legislações penais – o caso especial da Lei antiterrorismo brasileira, conforme se esclarece:

> [...] tomam-se medidas sociais contra a delinquência ou contra outros fenômenos patológicos que incomodam somente quando eles se tornam verdadeiramente insuportáveis e provocam desordem grande demais ou algum movimento importante de opinião. Não se controla o fenômeno em sua fonte, não se procura criar meios de controle apropriado[111].

O fenômeno do terrorismo é uma ameaça crescente e dinâmica a ser enfrentada por organizações internacionais e governos de todo o mundo e o Brasil – como importante ator nas relações internacionais – não poderia se omitir diante a gravidade em que os atos terroristas se apresentam. Em pleno século XXI, a legislação brasileira sobre o tema era vaga e praticamente resumida em mandados de criminalização constitucionais sem elaboração legislativa específica e detalhada, ferindo o princípio da taxatividade das normas penais[112]. Em razão da crescente pressão internacional sobre o país por parte

110 GOMES, Mariângela Gama de Magalhães. **O princípio da proporcionalidade no direito penal.** São Paulo: editora Revista dos Tribunais, 2003, p. 16.

111 LEDRUT, Raymund. **Sociologia urbana.** Traduzido por Maria Heloísa de Souza Reis. Rio de Janeiro. Companhia editora forense, 1978, p.44.

112 Importante frisar que, antes da mencionada lei antiterrorismo, a legislação sobre o tema era praticamente inexistente, não presente tal conceito em sua tipificação anteriormente prevista no artigo 20 da lei n. 7.170/1983; em razão desta imprecisão, abria-se a oportunidade de criminalização e punição de manifestações políticas ou organização política contrária ao poder político vigente à época, sabidamente autoritário e militarizado; neste aspecto, a lei antiterrorismo deixou de forma expressa a não aplicação de suas disposições contra grupos políticos, movimentos sociais, religiosos ou sindicais com o propósito de defender por meio de protesto

dos governos e OIGs – sobretudo pela iminência dos XXXI jogos olímpicos RIO 2016, culminou na elaboração da lei antiterrorismo brasileira (Lei n. 13.260/2016).

Desta forma, deve-se falar em implementação e formulação de políticas públicas de segurança pública e combate à violência com a participação indissociável da sociedade civil no papel concomitante de protagonista e vítima das ações violentas, sem a qual a política pública estatal seria mera imposição sem conscientização. Neste contexto, por parte da atuação parlamentar, é de suma importância a discussão sobre a elaboração das leis que atendam às exigências sociais e prevejam normas programáticas de ação estatal visando a implementação das políticas públicas sobre o determinado tema da criminalidade. Nota-se, neste particular, que a lei antiterrorismo não trouxe em seu corpo legal normas desta natureza, preocupando-se o legislador em somente elaborar um rol de condutas penais repressivas e com alto grau de penalização, tutelando a proteção estatal em prejuízo a um sistema coerente de penas que proteja o sistema penal e garanta a observância dos princípios constitucionalmente consagrados.

Ao invés, as disposições normativas referentes à lei antiterrorismo aparentam denotar a aplicação do sistema protetivo do sistema de penas adotado pelo Estado, denominado teoria funcional sistêmica preconizado por Günter Jakobs. Traduz tal elaboração legislativa em âmbito penal fruto de uma política pública de cunho repressivo, pautado em uma diretriz de política dissuatória, tais como: aparelhamento da polícia, aperfeiçoamento da máquina judicial, maior rigor na aplicação da pena, incremento do encarceramento como cerne da atuação governamental. Quando se trata da punição a respeito, por exemplo, da formação de uma organização terrorista ou criminosa, ainda que seus atos possam permanecer mais ou menos vagos, pois a perturbação da segurança pública só pode ser reconhecida de forma difusa, eles exigem ameaças de uma penalização mais dura com vistas a evitar sua proliferação[113].

Ao abdicar a ideia de bem jurídico, validando a norma como um fim do Direito penal, há uma nítida mudança de foco: passa-se do fato cometido para a atenção legislativa ao fato futuro, do qual decorre um adiantamento amplo da punibilidade, da qual a transgressão da norma justifica, por si só, a reação penal, vez que tal pena se traduz em uma reafirmação da confiança dos cidadãos ao sistema, demonstrando as consequências penais da sua violação. Desta forma, a pena passa a exercer uma

ou crítica, direitos e garantias fundamentais do cidadão, conforme preceitua o artigo 2º, §2º da mencionada lei. Porém, a mesma lei deixou de estabelecer limites em caso de abuso de direito por parte de tais movimentos coletivos.

113 JAKOBS, Günther. Terroristas como pessoas no direito? Tradução: Luciano Gatti. Novos Estudos - CEBRAP, n. 83, p. 27–36, mar. 2009. ISSN 1980-5403. Disponível em: http://www.scielo.br/pdf/nec/n83/03.pdf. Acesso em: 05 jan. 2019.

função de prevenção geral positiva, haja vista evitar que os demais membros violem a norma; reafirma a norma violada e, por conseguinte, previne riscos de novos delitos. Por fim, e não menos preocupante, as penas passam a ser desproporcionalmente altas, exatamente para coibir a transgressão da norma[114].

Em que pese tais medidas serem relevantes para a repressão ao crime organizado e a logística que envolve atentados terroristas, outras políticas de cunho preventivo devem guardar correspondência no trato das políticas públicas voltadas ao enfrentamento da criminalidade, tais como as medidas de inclusão social e humanitária: diminuição da desigualdade social e do desemprego, incremento da participação comunitária, valorização da educação, ênfase na ressocialização do criminoso, respeito a origem étnica e cultural do cidadão estrangeiro, estas sendo o foco de ação governamental[115].

Alie-se a tais críticas, o fato preocupante acerca do discurso nitidamente eficientista pela qual se apresenta a ideologia de "guerra contra o crime", que permeia as ações governamentais e a política criminal antilavagem de dinheiro e contrafinanciamento ao terrorismo. Nota a este respeito constata-se na expressão contida na sigla da Estratégia Nacional de Combate à Corrupção e à Lavagem de Dinheiro (ENCCLA), da qual a palavra "Combate" não se traduz em uma terminologia adequada para ações objetivando uma política pública da promoção da paz pela prevenção a tais delitos, inserindo-se no contexto bélico o atual modelo. Legislações tais como a Lei de Segurança Nacional, Lei dos Crimes Hediondos e a nova Lei Antidrogas fomentam a noção de "direito penal do inimigo[116]", não ficando atrás a nova lei antiterrorismo brasileira. Há que se rever a forma de abordagem penal de tais legislações no sentido de não se priorizar unicamente o cunho eminentemente eficientista da norma penal, atuando como uma forma de direito penal de emergência:

> Para a criminologia crítica, o eficientismo penal seria uma nova forma de direito penal de emergência. A leitura dos conflitos sociais

114 JAKOBS, Günther; CANCIO MELIÁ, Manuel. Direito penal do inimigo. Noções e críticas. Tradução de André Luis Callegari e Nereu José Giacomolli. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 6ª ed. 2015, p. 57.

115 FREITAS, Oracilda; RAMIRES, Julio Cesar. Políticas públicas de prevenção e combate à criminalidade envolvendo jovens. Caminhos de Geografia, revista online, v.12, n. 37, p.143, mar. /2011. ISSN 1678-6343. Disponível em: http://www.seer.ufu.br/index.php/ caminhos de geografia/ article/viewFile/16284/9140. Acesso em: 07 jan. 2019.

116 Registre-se a ligação existente entre a premissa teórica do direito penal do inimigo de Jakobs e a noção de sistemas sociais de Niklas Luhmann, segundo a qual expectativas comportamentais normativas "têm de ser imunizadas contra um certo grau de contradições ao nível fático, e têm que poder ser vinculáveis a justificativas cognitivamente plausíveis para desapontamentos". Ou seja, há transferência da expectativa da sociedade para o Direito penal, onde interações humanas criam tais expectativas e em seguida são normatizadas a fim de objetivar a estabilização social. LUHMANN, Niklas. Sociologia do Direito I. Trad. Gustavo Bayer. Rio de Janeiro: Edições Tempo Brasileiro, 1983, p. 52-53.

> numa clave puramente criminal é um álibi para a compreensão de fenômenos extremamente complexos como a máfia e as grandes organizações criminosas, o terrorismo e a corrupção. É o paradoxo da ausência de custos para criminalizar primariamente e recursos escassos para promover a criminalização secundária. A criminalização dos conflitos acarreta, assim, a sua despenalização: ao aumentar os números de previsões de pena, o eficientismo aumenta também o nível de impunidade, elevando, em consequência, o nível de seletividade estrutural do sistema punitivo. [...] O fracasso da ideologia do tratamento ressocializador direcionou a resposta penal para uma forma retributiva simbólica e para a neutralização ou intimidação específica dos infratores – funções que ainda poderiam ser desempenhadas pelo direito penal e por uma justiça meramente atuarial, mas inadequadas aos fins preventivos e ao respeito à dignidade da pessoa humana. A ação seletiva do sistema penal geraria dificuldades no envolvimento dos maiores interessados na formulação e orientação das políticas de segurança, impedindo a comunicação entre grupos identificados como perigosos e as instâncias oficiais de controle. Dificulta-se, assim, o desenvolvimento de estratégias não essencialmente repressivas[117].

Ademais, merece uma nota crítica a respeito da omissão por parte do legislador ordinário no que concerne à existência, na lei antiterrorismo, de disposições legais programáticas com vistas a formulação e implementação de políticas públicas de combate ao terrorismo em todas as suas modalidades, em especial ao financiamento do terrorismo. Tal como ocorre no delito de Lavagem de Dinheiro, o qual possui microssistema penal próprio (Lei n. 9.613/1998), e para viabilizar a prevenção delitiva foi instituída uma instância geradora de política criminal, multiagencial e multidisciplinar, para atender a característica transnacional e dinâmica do delito de lavagem de dinheiro: a Estratégia Nacional de Combate à Corrupção e à Lavagem de Dinheiro (ENCCLA), a qual atua permanentemente e de forma organizada para aprimorar e robustecer esse sistema[118].

A ENCCLA foi instituída em 2003 e conta com mais de 70 órgãos dos três poderes da República, Ministérios Públicos e da sociedade civil que atuam, direta ou indiretamente, na prevenção e combate a corrupção e lavagem de dinheiro, somando-

117 ZACKSESKI, Cristina. A guerra contra o crime: permanência do autoritarismo na política criminal latino-americana. ANDRADE, Vera Regina Pereira de. (Org.). Verso e reverso do controle penal: (des) aprisionando a sociedade da cultura punitiva. Florianópolis-SC: Fundação Boiteux, 2002, v.2, p.123–130. ISBN-10: 8587995170.

118 ARAUJO, Felipe Dantas de. Criminologia crítica e política criminal antilavagem de dinheiro e contrafinanciamento ao terrorismo: barreiras epistêmicas e agenda de diálogo. **Revista Brasileira de Políticas Públicas**, v. 2, n. 2, p. 1–27, 31 de maio de 2012. E-ISSN 2236-1677. Disponível em: https://www.publicacoesacademicas.uniceub.br/RBPP/article/view/1662/pdf. Acesso em: 16 jan. 2019.

se conhecimentos de especialistas e cruzamento de dados e ciências interdisciplinares visando ao enfrentamento destes delitos dinâmicos. Os órgãos participantes da ENCCLA reúnem-se anualmente em plenário e consensualmente traçam ações que serão executadas no ano seguinte, dividindo-se estes órgãos em grupos de trabalho que coordenam, ao longo do ano, a execução de cada uma das ações eleitas. Dentre os resultados alcançados por esta política pública preventiva de segurança, a ENCCLA apresenta em destaque o Programa Nacional de Capacitação e Treinamento no Combate à Corrupção e à Lavagem de Dinheiro (PNLD); a Rede Nacional de Laboratórios contra Lavagem de Dinheiro (Rede-LAB); o Sistema de Movimentação Bancária (SIMBA); a iniciativa de padronização do *layout* para quebra de sigilo bancário e a posterior criação do Cadastro Único de Correntistas do Sistema Financeiro Nacional (CCS); a proposição legislativa que resultou na promulgação de leis importantes para o país, tais como a Lei n. 12.683/2012, modernizando a Lei de Lavagem de Dinheiro[119].

Sem prejuízo da possibilidade de uso dos instrumentos da ENCCLA nos delitos de terrorismo, em especial a prevenção ao financiamento de ativos ilícitos destinados às ações criminosas, a promulgação da lei antiterrorismo brasileira clama por uma política específica de enfrentamento a este crime, tal qual estipulado pela ENCCLA, todavia hoje inexistente, o que reforça o caráter meramente simbólico da legislação penal antiterror no Brasil neste aspecto.

Neste sentido, merece destaque o modelo português, denominado Estratégia Nacional de Combate ao Terrorismo (ENCT), considerado um *"instrumento primordial da luta contra um fenômeno de extrema gravidade para o Estado de Direito democrático e cada vez mais deslocalizado e dotado de complexos meios tecnológicos, potenciando as sinergias no seu combate e impondo permanente avaliação à natureza do fenómeno"*[120]. Dessarte, representa a ENCT um verdadeiro compromisso que tem por vista a mobilização, coordenação e cooperação de todas as estruturas nacionais com responsabilidade direta e indireta no domínio do enfrentamento à ameaça terrorista e uma concretização, em nível nacional, dos imperativos de segurança doméstica, europeia e internacional de prevenção e repressão a este fenômeno delitivo[121].

---

119 BRASIL. Estratégia Nacional de Combate à Corrupção e à Lavagem de Dinheiro (ENCCLA) — Ministério da Justiça e Segurança Pública. Brasília-DF, 2018. Disponível em: http://www.justica.gov.br/sua-protecao/lavagem-de-dinheiro/enccla. Acesso em: 16 jan. 2019.

120 REPÚBLICA PORTUGUESA. SGMAI. Secretaria Geral do Ministério da Administração Interna. **Estratégia Nacional de Combate ao Terrorismo (ENCT).** Lisboa, Portugal. Diário da República, 1ª série, n. 36 de 20-02-2015, p. 1022-(-2)-1022-(-4). Disponível em: https://dre.pt/application/file/66567311. Acesso em: 20 jan. 2019.

121 REPÚBLICA PORTUGUESA. SGMAI. Secretaria Geral do Ministério da Administração Interna. **Estratégia Nacional de Combate ao Terrorismo (ENCT).** Lisboa, Portugal. Diário da República, 1ª série, n. 36

Como compromissos estratégicos, a ENCT funda-se nos seguintes objetivos:

a) Detectar: consiste na identificação preventiva de potenciais ameaças terroristas, monitorando focos de ação com o recolhimento e tratamento e análise de dados e informações e sua disponibilização recíproca entre entidades responsáveis neste domínio, no território nacional e estrangeiro;
b) Prevenir: realização de estudos concernentes a conhecer e identificar as causas que determinam o surgimento de processos de radicalização, de recrutamento e de atos terroristas, visando a busca de medidas que obstem ao seu surgimento e desenvolvimento;
c) Proteger: com foco na proteção de alvos prioritários e preferenciais de grupos terroristas com vistas a redução de sua vulnerabilidade, consistindo na proteção das pessoas, das fronteiras, da circulação de capitais, das mercadorias, dos transportes, da energia e das infraestruturas críticas, nacionais ou europeias;
d) Perseguir: ações no sentido de desmantelar ou neutralizar as iniciativas terroristas, já projetadas ou ainda em execução, bem como suas redes de apoio; impedir o deslocamento dos seus integrantes e as comunicações e o acesso ao financiamento e outros materiais utilizáveis em atos terroristas, submetendo-os ao crivo judicial;
e) Responder: gerir opcionalmente todos os meios a utilizar na reação a ocorrências terroristas, visando limitar as consequências do ato criminoso, tanto em nível humano quando ao nível das infraestruturas afetadas. Inclui, ademais, a ação no campo da assistência, tendo em consideração as necessidades especiais das vítimas e das testemunhas[122].

A par desses objetivos estratégicos, a ENCT realiza a formulação, baseada nos 5 objetivos primordiais (detectar, prevenir, proteger, perseguir e responder) das linhas de ação para cada objetivo, as quais englobam – dentre uma série de medidas de ação – o compartilhamento e partilha de informações sobre as ações da organização terrorista, reforço dos meios de produção e análise das informações, cooperação institucional entre o Sistema de Informações da República Portuguesa e de Segurança Interna, adoção de um plano de ação para a prevenção da radicalização e recrutamento para o terrorismo com monitoração de indivíduos sensíveis a causa, abordagem

de 20-02-2015, p. 1022-(-2)-1022-(-4). Disponível em: https://dre.pt/application/file/66567311. Acesso em: 20 jan. 2019.

122 REPÚBLICA PORTUGUESA. SGMAI. Secretaria Geral do Ministério da Administração Interna. **Estratégia Nacional de Combate ao Terrorismo (ENCT).** Lisboa, Portugal. Diário da República, 1ª série, n. 36 de 20-02-2015, p. 1022-(-2)-1022-(-4). Disponível em: https://dre.pt/application/file/66567311. Acesso em: 20 jan. 2019.

interdisciplinar daqueles indivíduos que desejem abandonar a organização terrorista, com cooperação intersetorial das autoridades envolvidas neste processo, estratégias de inclusão dos cidadãos na sociedade, mediante estimulação dos sentimento de pertença que reduzam os ideais radicais e o aparecimento dos chamados lobos solitários (*lone wolves*), mediante o engajamento da sociedade civil na luta contra a radicalização[123].

Intensificar, ademais, a cooperação entre todos os setores da sociedade civil para buscar respostas aos desafios que o domínio da Internet coloca no domínio da radicalização e recrutamento para o terrorismo, desenvolvimento de senso crítico entre os jovens, envolvendo setores da educação sobre a formação ao dinamizar uma orientação pedagógica no sentido de educação para a cidadania, combater as situações de exclusão social, em especial aquelas manifestadas em zonas mais problemáticas, como ocorre na periferia dos grandes centros urbanos portugueses, estimular o diálogo inter-religioso e intercultural entre as comunidades, intensificar a cooperação entre as entidades e forças e serviços de segurança com competências em matéria antiterrorista, incluindo a prevenção de crimes relacionados com a comercialização e posse de armas, munições e explosivos, defender a sociedade de conteúdos de apologia da violência e do terrorismo publicamente acessíveis pela Internet, promovendo sua remoção ou bloqueio, robustecer o controle de entrada, permanência e saída de pessoas em território nacional e europeu, reduzir vulnerabilidades nas fronteiras e aumentar a eficácia dos mecanismos de cooperação policial e aduaneira, promover e facilitar a cooperação e coordenação entre diferentes estruturas nacionais e europeias em matérias relacionadas com asilo, a imigração e a gestão integradas das fronteiras com a União Europeia[124].

Implementar, por conseguinte, o Plano Nacional para a Proteção contra a as Ciberameaças, integrado em uma estratégia nacional de cibersegurança, incrementar serviços de controle para a circulação de serviços postais, transportes e energia, intensificar a cooperação entre a Autoridade Tributária Aduaneira e as forças e serviços de segurança em um contexto de entrada e saída de mercadorias, reforçar a colaboração e cooperação entre os órgãos de polícia criminal e as autoridades judiciárias, áreas de cibersegurança, reforço dos procedimentos de recolhimentos de prova, robustecer o Sistema Integrado de Informação Criminal, execução de exercícios táticos-policiais

123 REPÚBLICA PORTUGUESA. SGMAI. Secretaria Geral do Ministério da Administração Interna. **Estratégia Nacional de Combate ao Terrorismo (ENCT).** Lisboa, Portugal. Diário da República, 1ª série, n. 36 de 20-02-2015, p. 1022-(-2)-1022-(-4). Disponível em: https://dre.pt/application/file/66567311. Acesso em: 20 jan. 2019.

124 REPÚBLICA PORTUGUESA. SGMAI. Secretaria Geral do Ministério da Administração Interna. **Estratégia Nacional de Combate ao Terrorismo (ENCT).** Lisboa, Portugal. Diário da República, 1ª série, n. 36 de 20-02-2015, p. 1022-(-2)-1022-(-4). Disponível em: https://dre.pt/application/file/66567311. Acesso em: 20 jan. 2019.

envolvendo ações contraterrorismo e realizar a cooperação internacional de polícia criminal e das autoridades judiciárias[125].

Note-se com todas estas medidas adotadas pela ENCT demonstra a preocupação daquelas autoridades acerca da dinâmica a ser enfrentada pelas atividades terroristas, a qual há muito deixou de ser exclusiva de organizações centralizadas, hierarquizadas e organizadas. Segundo a ENCT, "é uma ameaça difusa que, nos últimos anos, tem registrado um aumento preocupante ao nível mundial e que encontra, na Europa, um terreno fértil para eventuais manifestações extremistas, radicais e de agressões violentas". Assume, por conseguinte, a ENCT, instrumento primordial da luta contra o fenômeno do terrorismo que afeta gravemente Estados de Direito democráticos, assumindo preocupante sinergia ao se dotar de instrumentos tecnológicos complexos voltados a execução de sua prática, o que impõe aos Estados permanente avaliação das ações terroristas e suas variações[126].

Ao se realizar um esforço intelectivo – aplicando-se um possível modelo português da ENCT ao panorama brasileiro – constata-se a gravidade da ausência de uma política pública adequada de prevenção e investigação aos atos terroristas; tais medidas da ENCT são, inclusive, condizentes com a normatização apresentada pela lei antiterrorismo brasileira, especialmente no que concerne a aplicação do seu art. 16, que importa da Lei de Organização Criminosa instrumentos de investigação criminal previstos em seu artigo 3º tais como: colaboração premiada, captação ambiental de sinais, ação controlada, acesso a registros de dados telemáticos ou telefônicos, interceptação telefônica, quebra de sigilos financeiro, bancário e fiscal, infiltração de policiais, cooperação doméstica entre instituições e órgãos federais, estaduais, distritais e municipais.

Tais medidas que visam a obtenção do meio de prova estão em consonância com as ações governamentais previstas nos 5 objetivos primordiais da ENCT (detectar, prevenir, proteger, perseguir e responder), de modo a se concluir que – no caso brasileiro – a legislação antiterror está apta a se correlacionar com medidas de políticas públicas (tais como o exemplo português da ENCT), sendo urgente e imprescindível que tais

125 REPÚBLICA PORTUGUESA. SGMAI. Secretaria Geral do Ministério da Administração Interna. **Estratégia Nacional de Combate ao Terrorismo (ENCT).** Lisboa, Portugal. Diário da República, 1ª série, n. 36 de 20-02-2015, p. 1022-(-2)-1022-(-4). Disponível em: https://dre.pt/application/file/66567311. Acesso em: 20 jan. 2019.

126 REPÚBLICA PORTUGUESA. SGMAI. Secretaria Geral do Ministério da Administração Interna. **Estratégia Nacional de Combate ao Terrorismo (ENCT).** Lisboa, Portugal. Diário da República, 1ª série, n. 36 de 20-02-2015, p. 1022-(-2)-1022-(-4). Disponível em: https://dre.pt/application/file/66567311. Acesso em: 20 jan. 2019.

medidas sejam adotadas com a brevidade possível e, a partir desse ponto, passem a ser objeto de reflexão e aplicação por parte das autoridades brasileiras: prevenir para não ser surpreendido é a palavra de ordem no combate a tais delitos que se traduzem em fenômenos mundiais de alta complexidade.

Assim, urge a necessidade de se implantar uma ENCT brasileira, a qual, integrada a importante Política Nacional de Segurança Pública e Defesa Social (PNSPDS) e ao Sistema Único de Segurança Pública (SUSP) – criadas recentemente pela lei n. 13.675 de 11 de junho de 2018 – realizar-se-á medidas de combate à criminalidade de forma coordenada e integrada entre os órgãos de segurança pública e defesa social dos entes estatais, dos órgãos persecutórios e da Justiça em todas as esferas de atuação. Tal medida coordenada e sistêmica é necessária na medida em que não se identifica, na PNSPDS e no SUSP qualquer menção, seja em seus princípios (artigo 4º), diretrizes (artigo 5º) e objetivos[127] (artigo 6º), o combate ao terrorismo, tampouco inclui na composição e funcionamento[128] do SUSP[129] (artigo 9º e 10) qualquer secretaria ou estrutura governamental contraterrorismo, em razão da completa ausência desses órgãos[130].

Não há dúvida a respeito da complexidade dos fundamentos que circundam e animam as ações terroristas, arraigadas no radicalismo político, econômico, social, cultural e religioso e que são perpetradas de forma errática quanto a local e tempo. Todavia, raízes antigas e imbricadas do fenômeno do terrorismo não devem ser capazes de intimidar os Estados democráticos e sociedade civil, tornando-os reféns das insanidades fundamentalistas destas organizações criminosas.

Com efeito, urge por parte das estruturas estatais uma ação coordenada, cumprindo com as várias obrigações internacionais impostas no sentido da promoção, prevenção e repressão dos atos terroristas. A ação multilateral dos Estados em cooperação é um

127 Note-se que a o inciso VIII do artigo 6º da PNSPDS (lei n. 13.675/2018) prevê o incentivo e ampliação das ações governamentais de prevenção, controle e fiscalização para a repressão aos crimes transfronteiriços, porém não especificando quais sejam; infere-se, portanto, que os atos terroristas poderiam, mesmo que timidamente como estabelece a legislação, serem incluídos em tais objetivos.

128 Registre-se que os incisos do artigo 10 da PNSPDS conferem um funcionamento integrado e coordenado do SUSP, inclusive com a adoção de intercâmbio de informações do Sistema Brasileiro de Inteligência (Sisbin), dos quais tais operações combinadas de investigação e inteligência são aplicáveis a coibição de atos de terrorismo.

129 Note-se que, na formulação dos planos do SUSP (artigo 22), seu inciso IV prioriza ações preventivas e fiscalizatórias de segurança interna nas divisas, fronteiras, portos e aeroportos, dos quais se interpreta aplicar a coibição de atividades terroristas.

130 BRASIL. PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. Lei nº. 13.675, de 11 de junho de 2018. Política Nacional de Segurança Pública e Defesa Social (PNSPDS). Publicada no DOU em 12/06/2018, edição 111, seção 1, p. 4-8. Brasília-DF, 2019. Disponível em: http://www.in.gov.br/materia/-/asset_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/25212052/do1-2018-06-12-lei-n-13-675-de-11-de-junho-de-2018-25211917. Acesso em: 21 jan. 2019.

instrumento de contraterrorismo de suma importância, especialmente no que concerne ao enriquecimento do controle de fluxos de recursos e ativos de origem não identificada com vistas a dificultar o financiamento dos núcleos terroristas. Neste aspecto, especial atuação se confere ao GAFI e sua política de cobrança aos estados-membros e não membros acerca do cumprimento das 40+9 recomendações preventivas de delitos de lavagem de dinheiro e financiamento ao terrorismo.

Frise-se que – embora o Brasil tenha sido poupado até o presente – não há garantias de imunidade em nosso território, especialmente quando o país passa a ser palco de grandes eventos esportivos, como ocorreu nos Jogos Olímpicos, Copa do Mundo, Copa América de futebol masculino em 2019 e futuros encontros esportivos e outros grandes eventos internacionais.

Para evitar uma certa "histeria coletiva" que se segue aos atentados geradores de grande comoção social, deve-se aparelhar o Estado com medidas eficientes de monitoramento e prevenção destes atos criminosos e depositar um voto de confiança nos atores estatais responsáveis pela sua investigação, demonstrando que os instrumentos do Estado são suficientes e que soluções de exceção podem e devem ser descartadas, afastando a idéia de "guerra" contra o terror, e sim promovendo seu enfrentamento com técnicas de inteligência investigativa, afastando medidas de exceção no que concerne ao recrudescimento da legislação como forma de resposta emergencial.

É dever das estruturas estatais nacionais – como o Ministério Público e os demais órgãos de investigação criminal e de fiscalização – garantir que os crimes de terrorismo – não obstante o senso de horror com os quais evidenciam seus resultados – sejam tratados de acordo com o Estado de Direito e com o devido respeito aos Direitos Humanos; fazer o contrário, por conseguinte, consubstanciam-se em medidas injustificáveis e contraproducentes[131].

Alerte-se que, com a nítida mudança de ideologia política pela qual se reconstrói o Governo Brasileiro, recentemente elegendo o Presidente Jair Bolsonaro do PSL/RJ, e as consequentes declarações que alinham o Brasil à política externa norte-americana de "guerra contra o terror", inclusive com a disposição real de mudança da embaixada brasileira em Israel da cidade de Telaviv para Jerusalém (mesmo diante do reclamo

131 HOWE OBE, Elizabeth. The changing role of the prosecutor in counter terrorism since September 11. VASCONCELOS, Carlos Eduardo de Oliveira (org.). Terrorismo e outras situações de emergência. Teoria e prática da prevenção e do combate. Brasília-DF: Escola Superior do Ministério Público (ESMPU), 2018, p. 139-146. ISBN (eletrônico) 978-85-9527-030-5. Disponível em: http://escola.mpu.mp.br/publicacoes/obras-avulsas/e-books/terrorismo-e-outras-situacoes-de-emergencia-teoria-e-pratica-da-prevencao-e-do-combate. Acesso em: 02 fev. 2019.

internacional por parte de países da Liga Árabe e o braço político do Hamas), há uma possibilidade real do solo brasileiro – historicamente sem tradição de vivência de enfrentamento a atos terroristas – ser o próximo alvo desta atividade criminosa[132].

Alie-se ao fato da recentíssima operação norte-americana que matou o general iraniano, mentor estratégico militar daquele país, Qasem Soleimani[133], acusado de promoção ao terrorismo internacional ao prover fundos e conhecimento militar para organizações e milícias terroristas xiitas simpatizantes ao governo iraniano em países como o Iêmen, Síria e Iraque e a consequente e inédita posição oficial do Brasil de reconhecer a legitimidade norte-americana acerca da referida operação, pugnando pela condenação ao terrorismo internacional, mudando, assim, a histórica tradição da diplomacia brasileira de permanecer inerte em questões de conflitos internacionais dessa natureza. Tal medida foi, inclusive, objeto de uma convocação da embaixada brasileira ao Irã para que houvesse uma explicação acerca do não reconhecimento de Suleimani como oficial das forças armadas daquele país, estremecendo a relação entre os dois países e colocando o Brasil em rota de alerta para possíveis ataques por parte de grupos radicais islâmicos[134].

Daí, indaga-se: as autoridades brasileiras estão preparadas para prover a resposta penal e administrativa ao combate a tais práticas em solo brasileiro? Evidente que há muito o que ser implantado pelo Governo para que as autoridades de segurança disponham de meios hábeis a prevenção destes atos delituosos, sendo a ENCT baseada no modelo português uma ideal linha de partida para a elaboração de uma política governamental brasileira de combate e prevenção desta atividade delituosa.

---

132 CORRÊA, Alessandra. Governo Bolsonaro: o que faz do plano de mudar a embaixada brasileira em Israel para Jerusalém algo tão polêmico. BBC Brasil. São Paulo, 8 nov. 2018. Disponível em: https://www.bbc.com/portuguese/brasil-46083386. Acesso em: 03 fev. 2019.

133 Soleimani, de 62 anos, liderou as operações militares iranianas no Oriente Médio como comandante da Força Quds, unidade de elite da Guarda Revolucionária do Irã. Ele foi morto em 03 jan. 2019 quando sua comitiva deixava o aeroporto de Bagdá, junto a integrantes de uma milícia iraquiana aliada do Irã, em um bombardeio ordenado pelo presidente dos EUA, Donald Trump. British Broadcasting Corporation (BBC). Quem era Qasem Soleimani, o general iraniano morto em ataque aéreo dos EUA em Bagdá. **BBC Brasil**. São Paulo, 2019. Disponível em: https://www.bbc.com/portuguese/internacional-50981383. Acesso em: 14 jan. 2019.

134 ISTO É. Irã convoca representante do Brasil em Teerã após declarações sobre Soleimani. Isto é. Mundo, São Paulo, ed. 2609, 10 jan. 2019. Disponível em: https://istoe.com.br/ira-convoca-representante-do-brasil-em-teera-apos-declaracoes-sobre-soleimani/. Acesso em: 14 jan. 2019.

3 Proporcionalidade e racionalidade como fundamento cognitivo-analítico dos tipos penais descritos na lei antiterror brasileira (lei nº. 13.260/2016)

Preliminarmente, vale o esclarecimento introdutório: em que pese a conduta delituosa caracterizada por crime de Terrorismo já estar sob obediência ao mandado constitucional de criminalização expresso no artigo 5º, inciso XLIII da Constituição Federal, desde 1988, o tema proposto possui importante relevância uma vez que se propõe a um estudo – balizado sobre valores principiológicos de proporcionalidade e razoabilidade – sobre a regulamentação infraconstitucional prevista no ordenamento jurídico penal brasileiro finalmente trazida pela Lei 13.260/2016.

Antes da vigência da presente lei, havia, de forma precária, a ideia de que o crime de Terrorismo – ainda sem uma tipificação[135] legislativa adequada[136] – partia da concepção constitucional de ser uma infração penal inafiançável e insuscetível de graça, anistia e indulto, além de conduta penal equiparada aos crimes hediondos, conforme a Lei nº. 8.072/1990.

Ademais, sabia-se que o crime de terrorismo, conforme a lei dos crimes hediondos, teria como cumprimento de pena o regime inicialmente fechado (conforme redação dada pela lei nº. 11.464/2007), progressão de regime com critérios diferenciadores em caso de primariedade ou reincidência e discricionariedade da autoridade judiciária para a concessão ou não da apelação do réu em liberdade, prisão cautelar temporária com prazo estendido e possibilidade de transferência dos presos para estabelecimento penal

135 Em que pese haver previsão legal no artigo 20 da Lei nº. 7.170 de 14 de dezembro de 1983, conhecida como a "Lei de Segurança Nacional", tal tipificação do crime de Terrorismo trazida pela mencionada lei era criticada pela doutrina moderna por apresentar o tipo demasiadamente vago e em desuso. LIMA, Renato Brasileiro de. **Legislação criminal especial comentada.** 3ª ed. 2015. Editora Juspodivm, p. 23.

136 Lei nº. 7.170 de 14 de dezembro de 1983: define os crimes contra a segurança nacional, a ordem política e social, estabelece seu processo e julgamento e dá outras providências. Art. 20 - Devastar, saquear, extorquir, roubar, seqüestrar, manter em cárcere privado, incendiar, depredar, provocar explosão, praticar atentado pessoal ou atos de terrorismo, por inconformismo político ou para obtenção de fundos destinados à manutenção de organizações políticas clandestinas ou subversivas. Pena: reclusão, de 3 a 10 anos. Parágrafo único - Se do fato resulta lesão corporal grave, a pena aumenta-se até o dobro; se resulta morte, aumenta-se até o triplo. BRASIL. PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. **Lei nº. 7170 de 14 de dezembro de 1983**. Define os crimes contra a segurança nacional, a ordem política e social, estabelece seu processo e julgamento e dá outras providências. Publicada no D.O.U. de 15/12/1983, p.21004. Brasília-DF, 2019. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l7170.htm. Acesso em: 22 jul. 2019.

federal de segurança máxima, em caso de incapacidade de o presídio estadual prover a estadia do preso sem que isso causasse desordem pública ou risco à incolumidade pública[137].

Com as novas disposições normativas trazidas pela lei 13.260/2016, conhecida popularmente como "Lei antiterrorismo" – além de sua conceituação e tipificação penal – inaugurou novos procedimentos processuais e institutos que visam dar maior combate a prática delituosa por meio da investigação criminal preventiva, a cargo da Polícia Federal no que concerne ao Inquérito Policial, de ação penal sob titularidade do Ministério Público Federal e consequente competência da Justiça Federal.

Todavia, em que pese o grande avanço com a aprovação legislativa da Lei 13.260/2016, faz-se imperioso e necessário analisar seus fundamentos e critérios de elaboração legislativa, posto, como já frisado no presente trabalho, ter sido aparentemente produzida e aprovada às pressas pelo Congresso Nacional, com a finalidade urgente de coibir práticas terroristas durante os Jogos da XXXI Olimpíada RIO 2016, que ocorreram na cidade do Rio de Janeiro nos meses de junho e julho de 2016. Tal necessidade de imediato provimento da segurança nacional com a presente *novatio legis* evidenciou aparentes deficiências e lacunas que serão oportunamente apresentadas à luz da observância de princípios constitucionais relacionados aos direitos fundamentais do Homem, em especial os princípios da legalidade, proporcionalidade e razoabilidade, chegando-se, ao final do estudo, a indagar-se se a Lei 13.260/2016 apresenta ou não dispositivos legais materialmente inconstitucionais; em caso positivo, pontuar-se-á quais seriam tais conteúdos, pugnando-se pela sua necessária inaplicabilidade.

Por conseguinte, tem-se a questão: há possível conteúdo inconstitucional previsto na Lei 13.260/2016? Diante de uma discussão que certamente irá gerar divergência entre juristas e acadêmicos, tem-se que, em caso positivo, quais seriam as principais

137 Lei nº. 8.072/1990 de 25 de julho de 1990: Art. 2º Os crimes hediondos, a prática da tortura, o tráfico ilícito de entorpecentes e drogas afins e o terrorismo são insuscetíveis de: I - anistia, graça e indulto; II – fiança. § 1º A pena por crime previsto neste artigo será cumprida inicialmente em regime fechado. § 2º A progressão de regime, no caso dos condenados aos crimes previstos neste artigo, dar-se-á após o cumprimento de 2/5 (dois quintos) da pena, se o apenado for primário, e de 3/5 (três quintos), se reincidente. (Revogado pela lei nº. 13.964/2019, aplicando-se o artigo 112 da Lei de Execução Penal, lei nº 7.210/1984). § 3º Em caso de sentença condenatória, o juiz decidirá fundamentadamente se o réu poderá apelar em liberdade. § 4º A prisão temporária, sobre a qual dispõe a Lei nº 7.960, de 21 de dezembro de 1989, nos crimes previstos neste artigo, terá o prazo de 30 (trinta) dias, prorrogável por igual período em caso de extrema e comprovada necessidade. Art. 3º A União manterá estabelecimentos penais, de segurança máxima, destinados ao cumprimento de penas impostas a condenados de alta periculosidade, cuja permanência em presídios estaduais ponha em risco a ordem ou incolumidade pública. BRASIL. PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. **Lei nº. 8.072 de 25 de julho de 1990.** Dispõe sobre os crimes hediondos, nos termos do art. 5º, inciso XLIII, da Constituição Federal, e determina outras providências. Publicado no D.O.U. de 26/07/1990, seção 1, p.14303 (Publicação Original). Brasília-DF, 2019. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/CCivil_03/leis/L8072.htm. Acesso em: 23 jul. 2019.

consequências em âmbito jurídico de aplicar a legislação específica vigente, com suas qualidades e deficiências técnicas, em prejuízo a apuração criminal dos delitos? Intentar-se-á buscar, no presente capítulo, o embasamento teórico e jurídico ideal para esta demonstração, pautado em estudos acerca da aplicação de um modelo ideal de racionalidade da lei penal ao caso, bem como a observância dos valores constitucionais implícitos da proporcionalidade e razoabilidade na sua construção normativo-penal, pontuando em quais questões o texto da presente lei poderia ser melhor elaborado.

3.1 Uma proposta de modelo de racionalidade como base de estudo das legislações penais

Constatando-se, até o presente momento, que a lei antiterrorismo brasilera advém de um tortuoso processo de atendimento de obrigações internacionais assumidas pelo Brasil no enfrentamento ao terrorismo, aliado a mora injustificada no cumprimento das recomendações propostas pelo GAFI, percebe-se que, com a intensa disputa entre os atores políticos no processo de elaboração da lei, que a presente legislação aparenta apresentar incompletudes que a tornam insatisfatória para a adoção de medidas governamentais eficazes na prevenção de atos terroristas e seu financiamento. Os traços falhos apresentados pela legislação durante a presente dissertação é fruto da intensa disputa política doméstica no processo de aprovação de determinados termos da legislação (como a já estudada omissão acerca do chamado terrorismo político, suprimida do artigo 2º), dotando a lei nº. 13.260/2016 de notória irracionalidade penal, vez que a disputa política idelógica travada no Congresso brasileiro pareceu sobressair-se ao mais importante objetivo com a aprovação da lei antiterrorismo: o enfrentamento eficaz e efetivo a este fenômeno dinâmico o qual ameaça os Estados nacionais.

3.1.1 As relações simétricas de racionalidade entre legislação e jurisdição, o ativismo normativo e a crise da lei como reflexos na elaboração da lei antiterror brasileira

No desenvolvimento de seus estudos acerca do presente tema, esclarece-se que qualquer tentativa de aprofundar a conceituação de racionalidade, determinantes ao longo de um processo legislativo e do produto final, *a lei*, deve ter por início o reconhecimento de que a delimitação entre legislação e jurisdição – as quais se prestam a criação e aplicação do Direito – se balizam em terreno pouco firme, desde uma

perspectiva técnico e sociojurídica. Isto posto, há um evidente questionamento acerca do protagonismo da lei na configuração do ordenamento jurídico, o que Ripollés denomina de *crise da lei*:

> Com isso se quer dizer que a lei perdeu a centralidade que vinha ocupando no sistema jurídico desde a instauração do Estado de Direito liberal, como expressão da vontade geral democrática, refletida em características como seu caráter único, originário, supremo e incondicional[138].

Há, certamente, razões para explicar estes fenômenos: primeiramente, observa-se que a lei, do papel de instrumento de racionalização social por meio do traslado das leis da natureza à ordem social, passa a ser substituída adiante por um Estado de Direito positivista. Ou seja, se por um lado a lei alcança a importância institucional como produto da vontade contingente, submetida somente aos limites da vontade dos detentores do poder soberano, por outro, o que Ripollés denomina arbitrariedade implícita, priva a lei de sua estreita vinculação com a razão; esta, por sua vez, desloca-se da criação à aplicação do Direito, refletindo-se em descuidos na ampliação ou atualização do processo codificador:

> A aparição e consolidação do Estado social de Direito consagra um ativismo normativo no qual à já perdida racionalidade da lei se acrescenta a abundância de regulamentos e normas de categoria inferior, instrumentos com melhor atuação na nova sociedade intervencionista. De forma quase simultânea, a aprovação de Constituições com abundantes conteúdos sociais, ligados à proteção dos direitos fundamentais e ao estabelecimento de princípios norteadores da atuação política, restringe o âmbito da lei ao espaço existente entre a atividade regulamentar e o devido respeito aos princípios constitucionais: com a instauração do Estado de Direito constitucional, a lei sofre um novo embate, nesse caso derivado da perda do status derivado de sua necessária acomodação a prescrições normativas constitucionais[139].

Frise-se, ademais, a consequente perda de racionalidade das leis, condicionadas ao casuísmo judicial, diante das evoluções sócio tecnológicas as quais a chamada *sociedade de risco* pretende ansiosamente prevenir por intermédio de um intervencionismo administrativo superior ao do Estado social. Se por um lado tal discricionariedade

138 DÍEZ RIPOLLÉS, José Luis. **A racionalidade das leis penais. Teoria e prática.** Tradução de Luis Régis Prado. São Paulo, 2005, ed. Revista dos Tribunais, p. 72.

139 DÍEZ RIPOLLÉS, José Luis. **A racionalidade das leis penais. Teoria e prática.** Tradução de Luis Régis Prado. São Paulo, 2005, ed. Revista dos Tribunais, p. 72-73.

administrativa parece exigir uma legislação imprecisa, por outro lado cresce o protagonismo judicial os quais – diante do desconhecimento inicial acerca de novos conhecimentos científicos e consequências de tais atividades tecnológicas – acabam por ter a última palavra acerca de sua procedência.

Outra razão explicativa do fenômeno da *crise da lei* reside na evidente transformação do desenvolvimento das fontes do Direito, não mais fruto de Constituições materialmente enriquecidas as quais privam a legislação ordinária, mas de um conjunto de fenômenos que instituiu não somente uma pluralidade de legisladores como também uma inserção de hierarquia entre as leis, dentre as quais se encontram estatutos, leis orgânicas, ordinárias, acrescentando-se a notável relevância adquirida pelas chamadas *fontes sociais do Direito*, as quais acabam por acarretar em aprovação de leis previamente pactuadas pelos agentes sociais à margem do parlamento, e que certamente impactam negativamente seu processo racional de formação[140].

Em terceiro lugar, tem-se o *controle de constitucionalidade* das leis, a qual traz consigo o Estado de Direito constitucional que desencadeou um protagonismo da jurisdição em face da legislação até o momento desconhecido no Direito moderno, visto que, não somente corria-se o risco de suplantar-se a jurisdição dos tribunais constitucionais em verdadeiros legisladores positivos, como também havia a possibilidade de cair em tentação acerca da prolação de sentenças que passariam a dar conteúdo à lei objeto de exame:

> O rico conteúdo dos princípios das modernas Constituições, e a necessidade de ponderar os que em cada caso possam ser-lhe concorrentes, algo que não se considera que esteja ao alcance da perspectiva geral e abstrata inerente à legislação, fez que a aplicação judicial de qualquer lei se visse submetida a uma prévia análise de sua correspondência no caso concreto com certos princípios, independentemente de seu reconhecimento explícito ou implícito na norma legal correspondente[141].

Em uma perspectiva autopoiética, Niklas Luhmann argumenta que a vinculação do Juiz aos princípios e não à lei é incrementada pela recente evolução da teoria da argumentação jurídica, que é pensada obviamente para a aplicação do Direito, mas não para sua criação; situa-se, pois, a racionalidade jurídica na jurisdição, não deixando para a legislação nada mais do que uma legitimidade derivada da autoridade. Some-se

140 PRIETO SANCHÍS, Luis. **Ley, princípios, derechos.** Madrid, 1998, ed. Dykinson, p. 28-31.

141 DÍEZ RIPOLLÉS, José Luis. **A racionalidade das leis penais. Teoria e prática.** Tradução de Luis Régis Prado. São Paulo, 2005, ed. Revista dos Tribunais, p. 74.

a este aspecto o que Ripollés chama de *papel inamovível dos juristas*, assumido desde o advento do positivismo jurídico no Estado de Direito, o qual buscou uma ilusória neutralidade política em decorrência de um pretenso incremento na racionalidade; em outras palavras, havia uma premissa irrefutável de que *criar Direito* era coisa de políticos, prescindindo-se de criações intelectuais bem elaboradas, eventualmente fornecidas pelos filósofos do Direito, tendo, os juristas, neste processo, papel apenas de meros colaboradores de certas aplicações técnico-jurídicas, não havendo, por conseguinte, uma mudança significativa desse papel com as sucessivas transformações do Estado de Direito[142].

Ao realizar a devida correspondência acerca da lei penal neste processo evolutivo, há algumas observações que matizam o entendimento: o positivismo jurídico não teve o condão de debilitar o Direito Penal e sua racionalidade, o qual continuou contido nos Códigos, por mais que fosse ameaçado por um incremento do número de leis especiais – fato do qual também se observou no ordenamento jurídico brasileiro, fruto da tentativa de atualizar as legislações penais, retalhando vários institutos jurídicos desde a criação da Codificação penal brasileira na década de 40.

Ao *Estado Social de Direito*, também não foi capaz de modificar a racionalidade penal para uma legislação capaz de operar como um fator de transformação social. Distintamente, em relação ao *Estado de Direito constitucional,* há uma tendência – ademais observada no Brasil – onde, em que pese o fato dos preceitos constitucionais ligados aos princípios de exigência de responsabilidade e legitimidade da sanção se conformarem ao reforçar hierarquicamente os conteúdos normativos prescritos nas codificações e leis penais especiais, surgem fortes tendências a limitar os objetos de tutela do Código àqueles cuja validade tenha reconhecimento constitucional explícito ou implícito; ademais, submetem-se a codificação penal à ponderação com princípios e valores constitucionais, o que tem imediata repercussão no processo legislativo e na interpretação legal[143] – como bem se observa ao interpretar a legislação penal em face de postulados constitucionais implícitos como os da proporcionalidade e razoabilidade.

142 DÍEZ RIPOLLÉS, José Luis. **A racionalidade das leis penais. Teoria e prática.** Tradução de Luis Régis Prado. São Paulo, 2005, ed. Revista dos Tribunais, p. 75-76.

143 Ripollés completa arguindo que as exigências da chamada *sociedade de risco* irão obrigar a lei penal a atentar-se aos novos objetos de tutela coletivos, estimulando a elaboração de legislações muito mais imprecisas, com a abundância de *tipos de* perigo e frequente uso da técnica da lei penal em branco. DÍEZ RIPOLLÉS, José Luis. **A racionalidade das leis penais. Teoria e prática.** Tradução de Luis Régis Prado. São Paulo, 2005, ed. Revista dos Tribunais, p. 76.

Registre-se, ainda, no que concerne ao protagonismo da jurisdição sobre a legislação, decisões[144] por parte do Tribunal Constitucional espanhol acerca do questionamento da validade de certas decisões legislativas penais com lastro na observância de alguns princípios constitucionais, em especial o da proporcionalidade; especificamente – caso em que toca a presente dissertação – a sentença nº. 136 de 20 de julho de 1999[145], cujo princípio foi aplicado para afastar a conduta de simpatizantes da organização política – com facetas terroristas – denominada *Euskadi Ta Askatasuna* (ETA), da tradução basca *Pátria Basca e Liberdade*, com nítidos propósitos revolucionários para a promoção e independência da cultura basca como Estado soberano – os quais foram detidos com apetrechos de comunicação audiovisual relacionados às ações de promoção de atos revolucionários por parte do ETA.

A par das autoridades públicas promoverem a apreensão ou proibição inicial de sua publicação, sancionou penalmente todos os membros da organização a sete (07) anos de prisão, visto que os comportamentos foram interpretados como atos de colaboração com a quadrilha armada, com potencial contribuição para a promoção do uso violento pela organização terrorista, com a "presença de armas" nas mensagens eleitorais, as quais, embora promover propostas políticas, incutia na mente dos telespectadores uma metodologia terrorista utilizada como meio para implementar reivindicações políticas. Alegaram os acusados, por sua vez, que havia outras medidas alternativas possíveis e mais adequadas como o sequestro judicial, recusa dos meios radio-televisivos de sua transmissão ou restrições aos membros no que concerne aos seus direitos eleitorais, o que resultaria aos acusados um menor sacrifício no que toca às liberdades de informação, expressão e participação política. O tribunal arguiu que a linha desproporcional somente seria aplicável quando as medidas alternativas sejam de menor intensidade coercitiva e de uma funcionalidade claramente semelhante à criticada como desproporcional[146].

Ainda nos fundamentos da sentença nº. 139/1999, proferida pelo Tribunal Constitucional da Espanha, o entendimento se deu no sentido de que a norma aplicada aos recorrentes integrantes do ETA não manteve, devido a sua gravidade em si e ao

144 Ripollés indica, ademais, outras decisões proferidas pela Corte Constitucional da Espanha, a saber: Sentença do Tribunal Constitucional (STC) nº. 55/96, FJ 6 a 9; STC nº. 161/97, FJ 8 a 11 e a STC nº. 136/99, FJ 20 a 23; 27 a 30, a qual será explorada na presente dissertação em razão de sua pertinência temática.

145 REPÚBLICA ESPANHOLA. Tribunal Constitucional de España. **Sentencia 136/1999** de 20 de julio, BOE núm. 197, de 18 de agosto de 1999. Disponível em: http://hj.tribunalconstitucional.es/es-ES/Resolucion/Show/3878#complete_resolucion&completa. Acesso em: 13 set. 2019.

146 REPÚBLICA ESPANHOLA. Tribunal Constitucional de España. **Sentencia 136/1999** de 20 de julio, BOE núm. 197, de 18 de agosto de 1999. Disponível em: http://hj.tribunalconstitucional.es/es-ES/Resolucion/Show/3878#complete_resolucion&completa. Acesso em: 13 set. 2019.

efeito que ela implica para o exercício da liberdade de expressão e informação, uma relação razoável com a desvalorização que os comportamentos sancionados acarretam, segundo cinco circunstâncias que evidenciam esse desequilíbrio:

a) Os comportamentos sancionados – a par de serem potencialmente perigosos na medida em que são constitutivos da colaboração com a quadrilha armada – estavam muito distantes dos perigos que a norma aplicada finalmente pretendia evitar;

b) Do outro lado da balança, no que concerne aos custos factuais que a medida acarreta para os valores constitucionais, vale o destaque da significativa penalidade: uma privação de liberdade com duração mínima de seis (06) anos e um dia e máxima de doze (12), e uma aplicação de multa de quinhentos mil (500.000) a dois milhões e quinhentos mil (2.500.000) pesetas (moeda corrente na Espanha entre 1869 a 2002). A esta mesma pena de prisão, foi atribuída no Código Penal de 1973 a membros de quadrilhas armadas (art. 174.3); a executores de uma sedição (art. 219, §3º); a um aborto espontâneo não consentido pela gestante (art. 411, parágrafo 1º.1); as mutilações de um membro não principal (art. 419); agressões sexuais graves (art. 430); assaltos com tortura (art. 501.4º) ou incendiar massas florestais com perigo de vida para as pessoas (art. 533 bis a);

c) No mesmo sentido, o Tribunal Constitucional espanhol compara – no entorno jurídico e sócio cultural europeu – que a pena de prisão para as condutas de colaboração com o favorecimento de grupos armados na legislação penal é de um (01) ano e seis (06) meses a cinco (05) anos de prisão na Alemanha (-§§ 129 e 129.a do Código Penal Alemão); um (01) dia a três (03) anos na Áustria (-§279 do Código Penal austríaco); de até cinco (05) anos no Reino Unido (artigos 10 e 11 da Lei de prevenção ao Terrorismo) e de quinze (15) dias a quatro (04) anos na Itália (artigos 307 e 378 do Código Penal Italiano); no caso da lei antiterror brasileira, o artigo 3º pune com reclusão de cinco (05) a oito (08) anos àquele que constitui, integra ou presta auxílio a organização terrorista, e possuía, em seus vetados §§1º e 2º, a previsão daquele que fornecesse abrigo ou guarida a pessoa que sabe ter praticados atos terroristas[147];

147 Texto na íntegra do §§ 1º e 2º do art. 3º: § 1º Nas mesmas penas incorre aquele que dá abrigo ou guarida a pessoa de quem saiba que tenha praticado ou esteja por praticar crime de terrorismo. § 2º Na hipótese do § 1º, não haverá pena se o agente for ascendente ou descendente em primeiro grau, cônjuge, companheiro estável ou irmão da pessoa abrigada ou recebida; essa escusa não alcança os partícipes que não ostentem idêntica condição.» Nas razões dos vetos, a presidenta Dilma Rousseff arguiu que "Os dispositivos ampliam o conceito de auxílio, já criminalizado no *caput* do artigo, tratando de forma imprecisa a situação na qual o tipo penal se

d) A relativização sobre a seriedade dos comportamentos a serem sancionados e dos custos sociais que a norma penal vem a afetar deve-se ao fato de que a ela se aplica sobre a expressão de ideias e informações pelos líderes de uma associação política legal dentro de uma campanha eleitoral direcionada à solicitação do voto dos cidadãos. Sem olvidar que tal modo de participação na atividade política não devem ser protegidos por direitos constitucionais e podem estar sujeitos à sanção criminal, é inquestionável que os comportamentos incriminados são sobre atividades de expressão de ideias e informações e constituem uma forma de participação política e, consequentemente, uma sanção criminal desproporcional que pode produzir efeitos de desânimo no exercício lícito desses direitos; em suma, a penalidade não pode ser projetada com a dureza que o tipo impede sobre uma associação política que, embora exceda, age em uma área em que as formações políticas devem operar com maior liberdade, sem mais limitações do que aquelas necessárias a preservar a liberdade dos cidadãos;

e) A aplicação de uma disposição que contemple uma penalidade mínima de seis anos e um dia tem um claro efeito dissuasivo sobre o exercício da liberdade de expressão, comunicação e participação em atividades públicas, mesmo que os comportamentos sancionados não constituam um exercício legítimo[148];

O tribunal reforça as considerações acima ao reconhecer que o agravamento extraordinário do crime terrorista obrigou ao legislador nacional espanhol – de maneira semelhante ao que aconteceu em outros países ao redor da Europa – a introduzir na legislação espanhola um tipo criminoso construído a partir da expressão "qualquer ato de colaboração", incorporando uma universalidade de meios de apoio à atividade terrorista certamente legítima e certamente exigida pela necessidade de não deixar nenhuma de suas manifestações impunes.

A necessidade de não deixar de fora qualquer tipo de apoio individual ou social ao fenômeno terrorista evidencia o custo inevitável no que diz respeito à determinação do comportamento típico; deve-se, portanto, disponibilizar ao juiz as fontes legais necessárias a determinar e adaptar a penalidade correspondente, em particular a cada

aplicaria e não determinando com clareza quais atos seriam subsumidos à norma, gerando insegurança jurídica incompatível com os princípios norteadores do Direito Penal. Além disso, as condutas descritas já estão previstas no Código Penal. " BRASIL. CÂMARA DOS DEPUTADOS. Mensagem n º. 85 de 16 de março de 2016. Razões dos vetos aos §§1º e 2º do artigo 3º da lei nº. 13.260/2016. Publicado no DOU - Seção 1 - Edição Extra - 17/3/2016, Página 5 (Veto). Disponível em: https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/2016/lei-13260-16-marco-2016-782561-veto-149753-pl.html. Acesso em: 13 set. 2019.

148 REPÚBLICA ESPANHOLA. Tribunal Constitucional de España. **Sentencia 136/1999** de 20 de julio, BOE núm. 197, de 18 de agosto de 1999. Disponível em: http://hj.tribunalconstitucional.es/es-ES/Resolucion/Show/3878#complete_resolucion&completa. Acesso em: 13 set. 2019.

forma de manifestação desses comportamentos colaborativos com grupos terroristas. Caso contrário, no entendimento daquela Corte, o aplicador da lei enfrentaria o dilema se está incorrendo em desproporção óbvia, deixando ou não os comportamentos imprevisíveis impunes[149].

No caso em tela, o artigo 174 bis a do Código Penal Espanhol de 1973 (CPE/1973) combina um caráter *omnicompreensivo* das formas de colaboração – ao tipificar *qualquer ato de colaboração* – somada ao tipo de prisão cujo o mínimo previsto na lei é particularmente alto; leva-se, portanto, a imposição de que a penalidade, conforme argumentada, não é proporcional às circunstâncias únicas do caso. Conclui-se que houve uma violação do princípio da legalidade penal como uma proibição constitucional abrangente de sanções desproporcionais como consequência direta da aplicação do artigo 174 bis a do CPE/1973:

> El precepto resulta, en efecto, inconstitucional únicamente en la medida en que no incorpora previsión alguna que hubiera permitido atemperar la sanción penal a la entidad de actos de colaboración con banda armada que, si bien pueden en ocasiones ser de escasa trascendencia en atención al bien jurídico protegido, no por ello deben quedar impunes. Expresado en otros términos, no es la apertura de la conducta típica de colaboración con banda armada la que resulta constitucionalmente objetable, sino la ausencia en el precepto de la correspondiente previsión que hubiera permitido al juzgador, en casos como el presente, imponer una pena inferior a la de prisión mayor en su grado mínimo. A partir, por tanto, de la apreciación por parte de la Sala sentenciadora de que nos encontramos ante uno de los mencionados "actos de colaboración" con banda armada, el precepto legal en cuestión hubiera debido permitir la imposición de una pena proporcionada a las circunstancias del caso: no habiéndolo hecho así, el reiterado precepto incurre en inconstitucionalidad en el sentido que se acaba de indicar. En casos como el que ahora nos ocupa, es claro que siempre entrará dentro de la libertad de configuración del legislador penal la elección de la técnica o la vía concretas para restaurar la vigencia del principio de proporcionalidad en la represión de las conductas delictivas aquí contempladas, sin que a este Tribunal, como es lógico, corresponda especificar ninguna de ellas[150].

149 REPÚBLICA ESPANHOLA. Tribunal Constitucional de España. **Sentencia 136/1999** de 20 de julio, BOE núm. 197, de 18 de agosto de 1999. Disponível em: http://hj.tribunalconstitucional.es/es-ES/Resolucion/Show/3878#complete_resolucion&completa. Acesso em: 13 set. 2019.

150 REPÚBLICA ESPANHOLA. Tribunal Constitucional de España. **Sentencia 136/1999** de 20 de julio, BOE núm. 197, de 18 de agosto de 1999. Disponível em: http://hj.tribunalconstitucional.es/es-ES/Resolucion/Show/3878#complete_resolucion&completa. Acesso em: 13 set. 2019.

Vale o esclarecimento final de que, conforme asseverou a Corte constitucional espanhola, descabeu perquirir acerca da declaração de inconstitucionalidade do artigo 174 bis do CPE/1973 em razão da sua derrogação pelo Código Penal espanhol de 1995, porquanto a possível declaração de inconstitucionalidade não cumpriria sua função depuradora *erga omnes* das normas inconstitucionais[151].

Percebe-se, com o aprofundamento do julgado acima, a assunção, por parte da jurisdição ordinária, do papel assecuratório da vigência de certos princípios de natureza garantista, decorrência lógica da aplicação da interpretação teleológica que frequentemente vai além da mera função aplicadora do Direito, a qual deve ser sempre observada, mesmo diante de delitos de gravíssima repercussão como os atos terroristas; mais uma vez, deve-se ter em mente que não se trata de realizar uma tese defensiva de atos de tamanha crueldade e covardia e sim tecer o questionamento acerca de até que ponto se deve abrir mão de direitos fundamentais duramente conquistados sob a justificativa da *guerra contra o terror*.

Segue-se, pois, Ripollés com a indagação fulcral em sua reflexão: a possibilidade de aferir se a legislação está em condições de alcançar um nível de racionalidade equiparável ao da jurisdição. Em que pese o autor reconhecer as opiniões em sentido contrário, as quais pugnam pela impossibilidade acerca dessa equiparação, o autor cita, em Luhmann, que o sistema autopoiético compreende jurisdição e legislação em uma relação simétrica, sem hierarquia, onde, enquanto que a primeira ocupa o centro do sistema jurídico, a segunda compreende a periferia. Nesta centralidade ocupada pela jurisdição, compreende a busca constante da coerência do sistema jurídico, onde tal tarefa encontra expressão no princípio do acesso à justiça, cujo os tribunais têm a obrigação de decidir sobre todo o caso que lhes seja submetido juridicamente, independentemente da existência de uma legislação:

> Essa iniludível obrigação de decidir, ainda que à custa de atuar com simplificações, é que permite à jurisdição alcançar independência política no âmbito da divisão de poderes, dota de conteúdo a argumentação jurídica e constitui sua contribuição para o fechamento operativo do sistema jurídico sobre si mesmo[152].

151 REPÚBLICA ESPANHOLA. Tribunal Constitucional de España. **Sentencia 136/1999** de 20 de julio, BOE núm. 197, de 18 de agosto de 1999. Disponível em: http://hj.tribunalconstitucional.es/es-ES/Resolucion/Show/3878#complete_resolucion&completa. Acesso em: 13 set. 2019.

152 DÍEZ RIPOLLÉS, José Luis. **A racionalidade das leis penais. Teoria e prática.** Tradução de Luis Régis Prado. São Paulo, 2005, ed. Revista dos Tribunais, p. 80.

Já a legislação, movendo-se, conforme Luhmann, na periferia do sistema jurídico, entra em contato com outros sistemas, em especial o político, cujos os estímulos podem ou não ser absorvidos pela legislação, acarretando, por vezes, modificações jurídicas. Esta inobrigação decisória é o que permite o fechamento operativo do sistema jurídico, fazendo-o de forma autônoma a outros sistemas da sociedade; contudo, considerando que a legislação "é o lugar onde se transforma política em Direito", satisfaz importante missão de lograr o equilíbrio temporário do sistema social. Ao ser estimulado por outros sistemas, o sistema político pode ser ativado por intermédio da legislação[153]. À exemplo da lei antiterrorismo brasileira, ao passo que leis possam pretender serem ambíguas ou indeterminadas, permitindo aos tribunais a utilização do casuísmo na decisão, a legislação atende aos estímulos do sistema político, pois uma mera aprovação de lei já gera por si efeitos políticos.

Somente através da jurisdição será possível a busca da racionalidade jurídica; a manutenção da consistência jurídica é uma tarefa da jurisdição, na medida em que é pela forma da *justiça* que a atuação judicial se vincula a princípios e não a lei; isto posto, sucessivas tentativas, portanto, de juristas de alojar a racionalidade do Direito na atividade legislativa, construindo uma ciência da legislação, sempre fracassaram.

Prieto Sanchís, por sua vez, entende que o processo de consolidação do Estado de Direito constitucional acabou por converter a jurisdição e sua racionalidade em protagonistas dos acontecimentos jurídicos; a racionalidade legislativa tradicional orientada a fins deve, pois, ceder espaço a uma racionalidade sistemática, atenta para a acomodação da lei a princípios superiores. Desta forma, com a necessidade de realizar a devida ponderação caso a caso da aplicação dos princípios, afirma-se que a lei – com suas previsões gerais – não tem a capacidade de realizar tal tarefa, diferentemente da jurisdição. Nesse contexto, diante dos esforços para reabilitar a lei como núcleo da atividade jurídica, é necessário acomodá-la à nova distribuição de competências que postula o Estado de Direito constitucional, em que a sua racionalidade fique em segundo plano[154].

Luigi Ferrajoli compreende a primazia da racionalidade jurisdicional sobre a legislativa, na medida em que, enquanto a legislação submete-se a inúmeros interesses e critérios representativos, a jurisdição se apresenta como uma atividade *cognoscitiva*, a qual tem por finalidade a busca da verdade processual, estando em condições de

153 DÍEZ RIPOLLÉS, José Luis. **A racionalidade das leis penais. Teoria e prática.** Tradução de Luis Régis Prado. São Paulo, 2005, ed. Revista dos Tribunais, p. 80-81.

154 PRIETO SANCHÍS, Luis. **Ley, princípios, derechos.** Madrid, 1998, ed. Dykinson, p. 31-45, 61-66.

garantir as liberdades dos cidadãos no caso concreto. Contudo, tal racionalidade é atenuada de duas maneiras: pela constatação de que a busca da verdade encontra limites na prática judicial, a qual, permeada pela discricionariedade, faz que a legitimação do Judiciário seja – em sua atuação – sempre parcial e incompleta; pela incapacidade da Jurisdição de – por mais que as atuais Constituições busquem a garantia dos direitos fundamentais para além da letra da lei – não prescindir da legitimidade formal derivada da vinculação do juiz à lei, o que acarreta na necessidade de formulação de leis minimamente racionais e uma ciência da legislação que tenha por finalidade de assegurar tal objetivo[155].

Esse *minimalismo* guarda relação com o chamado Direito Penal mínimo ao qual atribui à legislação uma racionalidade quase que exclusivamente ética, lastreado em critérios éticos no que concerne à respeito de como e quando proibir, sancionar ou julgar; são, pois, critérios garantistas que refletem os direitos fundamentais que constituem princípios éticos e políticos externos ao Direito e lhe servem de fundamento; preocupa-se, ademais, o minimalismo com a obtenção irrestrita da segurança jurídica, enfatizando a linguagem real, na estrutura da lei e sua inserção sistemática dentro de um conjunto do ordenamento chamado de *racionalidades linguística e jurídico-formal*[156].

Vale a crítica formulada por Ripollés acerca da compreensão da racionalidade legislativa penal de Ferrajoli, a qual, mesmo dotada de sólidas bases éticas, resulta muito incompleta, haja vista o enfoque estritamente garantista dos critérios identificados somente permitir averiguar aquilo que não se deve fazer, ao passo que se omite naquilo que se deve fazer.

Jürgen Habermas, por sua vez, traz um enfoque diferente, na medida em que fundamenta a legitimidade das normas jurídicas na racionalidade do processo legislativo criador destas normas, processo pelo qual se traduz em um *discurso político-jurídico* que engloba uma diversidade de conteúdos: morais, ético-sociais e compromissos entre interesses e aspectos pragmáticos, todos condicionados pelas exigências comunicativas do sistema jurídico, os quais, compensam a impossibilidade de aceder a um discurso racional pleno[157].

---

155 FERRAJOLI, Luigi. **Direito e razão: teoria do garantismo penal.** Tradução de Ana Paula Zomer Sica, Fauzi Hassan Choukr, Juarez Tavares e Luis Flávio Gomes. 3ªed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2002, p. 553-559.

156 DÍEZ RIPOLLÉS, José Luis. **A racionalidade das leis penais. Teoria e prática.** Tradução de Luis Régis Prado. São Paulo, 2005, ed. Revista dos Tribunais, p. 93-94.

157 HABERMAS, Jürgen. Faktizität und Geltung, 4ª ed. Frankfurt, Suhrkamp, 1994. (Tradução castelhana de M. Jiménez Redondo). Facticidad y validade, 3ª ed., Madrid: Trotta, 2001, p. 285-291.

Isto posto, reconhece-se que os discursos *aplicadores* do Direito – ocupados com a aplicação aos casos concretos – ostentam maior racionalidade que os discursos *criadores* do Direito; todavia, a aplicação não deve substituir a criação, pois está encarregada de fundamentar as normas até o ponto de os Tribunais se limitarem a redescobrir as razões pelas quais o legislador legitimou as suas decisões, obtendo, por conseguinte, uma decisão coerente com todo o ordenamento no caso concreto.

3.1.2 Reflexões críticas acerca da lei antiterror brasileira submetidas ao modelo de racionalidade penal proposto por Manuel Atienza

Para Manuel Atienza, a racionalidade judicial é inalcançável caso não haja uma prévia racionalidade legislativa, de modo que falar em *argumentação jurídica* requer argumentação desenvolvida na elaboração do Direito. Deve-se, pois, tratar a racionalidade não com limites à coerência lógico-formal, mas que se ocupe, ademais, dos *fins* a serem alcançados e de princípios morais[158].

Ripollés, nesta linha de pensamento, não acredita ser adequado que haja uma preferência outorgada à racionalidade jurisdicional ante a legislativa. O processo legislativo possui como meta a obtenção de um sistema jurídico livre de contradições, consubstanciada na adoção de técnicas como a da hierarquia das fontes legais, remissões, derrogações e supletividade. Sobre a ponderações entre princípios, acredita-se que a legislação – na sua atividade formadora que busca coexistir diferentes conteúdos – realiza tais ponderações no plano que lhe é próprio, com soluções que poderão ser aplicadas pela jurisdição na maior parte dos casos. Em segundo lugar, primar por uma racionalidade jurídica centrada em uma jurisdição intérprete da Constituição dá lugar a um modelo indevidamente estático de Estado de Direito, pois:

> [...] detrás dessa projeção em primeiro plano da jurisdição e legislação resulta em uma soma zero, de forma que tudo o que se outorgue à jurisdição o será em detrimento da legislação e *vice-versa*; uma Constituição normativa, contudo, sugere uma elevação do nível de racionalidade, tanto legislativa quanto jurisdicional, para satisfazer dessa forma pretensões teleológicas, éticas e morais da norma fundamental[159].

158 RODRÍGUEZ ATIENZA, Manuel. La dogmática jurídica como *tecno-praxis*. Estado constitucional, derechos humanos, justicia y vida universitária. Estudios em homenaje a Jorge Carpizo. Estado constitucional, tomo IV, volumen 1. **Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM,** México, p.169-170. ISBN *en trámite.* Disponível em: https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/8/3825/10.pdf. Acesso em: 17 set. 2019.

159 DÍEZ RIPOLLÉS, José Luis. **A racionalidade das leis penais. Teoria e prática.** Tradução de Luis Régis Prado. São Paulo, 2005, ed. Revista dos Tribunais, p. 83-84.

Esclarece-se que tal dinâmica despreza um dos fundamentos de todo Estado de Direito, qual seja, sua estruturação em torno da lei como expressão da vontade geral democraticamente expressa, sufocada pela aparente maior transcendência das decisões particulares. No que toca a presente dissertação, há o argumento de que se percebe algo contra produtivo quando se observa o uso reiterado da técnica legislativa na sociedade, superficialmente desacreditada pela inconsistência e simbolismo das leis formuladas, o que aparenta ser o caso de alguns trechos legais da lei antiterrorismo, os quais serão apontados no capítulo subsequente.

Com esta base teórica, sugere-se que a lei antiterrorismo brasileira estabeleceu – em sua conformação penal primária e no estabelecimento das penas no preceito secundário – tipos penais que não correspondem com a realidade social e a dogmática penal brasileira de observância de princípios como o da taxatividade, proporcionalidade e razoabilidade, acarretando, por conseguinte, a violação legal e aparente inconstitucionalidade, prejudicando sobremaneira a efetividade e eficácia deste diploma normativo infraconstitucional.

O terceiro ponto toca na inquestionável vinculação entre o Juiz e a lei a qual faz com que a racionalidade jurisdicional tenha como pressuposto um nível considerável de racionalidade legislativa. Daí se constata que existe um importante substrato de racionalidade comum à legislação e jurisdição os quais permitem sua inter-relação, mesmo que a ênfase em um ou outro conteúdo possa variar significativamente. Portanto, "só a instrumentalização de um adequado controle da racionalidade legislativa permitirá a defesa da mesma ante as tendências sempre presentes no irracionalismo voluntarista[160]".

Para esses efeitos, deve-se assumir que o ponto de referência desse controle é um conjunto normativo qualificado, a Constituição e o bloco de constitucionalidade, e o órgão de controle é jurisdicional, o Tribunal Constitucional.

Tecidas todas estas considerações entre legislação e jurisdição, faz-se necessário estabelecer um conceito aproximado[161] acerca da *racionalidade legislativa penal*, subsídio importante para os assuntos seguintes no desenvolvimento da presente dissertação. Uma primeira ideia guarda relação entre a capacidade de manter com um

160 DÍEZ RIPOLLÉS, José Luis. **A racionalidade das leis penais. Teoria e prática.** Tradução de Luis Régis Prado. São Paulo, 2005, ed. Revista dos Tribunais, p. 86.

161 Ripollés reconhece que – longe de tentar resolver um problema de tamanha transcendência como conceituar racionalidade penal legislativa – centra a questão em tentar assumir algum conceito de racionalidade que resulte minimamente útil e convincente para o propósito a ser alcançado. RIPOLLÉS, José Luis Díez. **A racionalidade das leis penais. Teoria e prática.** Tradução de Luis Régis Prado. São Paulo, 2005, ed. Revista dos Tribunais, p. 91.

setor da realidade social uma interação que se corresponde, que guarde coerência, com os dados em que se constituem essa realidade que conhecemos; ou seja, a capacidade de elaborar, no âmbito do controle social, uma decisão legislativa que atenda aos dados importantes da realidade sócio jurídica aos quais ela incide[162].

Sobre este aspecto, Habermas defende a existência da racionalidade das decisões obtida por intermédio da autonomia pública dos cidadãos, que os torna igualmente competentes para tomar decisões a respeito das regras que o dirigem. Contudo, Luhmann rechaça qualquer racionalidade na legislação, visto estar carente de consistência; acrescenta, pois, que, os conteúdos éticos e morais são alheios ao Direito, o que, nas palavras do autor, "permite precisamente que seja criado desde fora – e que a introdução no sistema jurídico daqueles interesses que resultarem mais fortes no plano político não depende de sua qualidade normativa mais sim de sua capacidade de se adaptar às regras de autopoiese do sistema" [163].

Até mesmo na jurisdição, Luhmann não acredita ser possível falar em racionalidade, ao menos que seja considerada uma racionalidade local, centrada na decisão concreta, haja vista que, mesmo na jurisdição, por mais que se busque tal consistência, não seria possível garantir que as decisões sejam efetivamente corretas. De qualquer sorte, concebe-se a racionalidade penal legislativa como ponto de chegada de uma teoria da argumentação a ser desenvolvida no plano do procedimento legislativo penal, da qual possa assegurar decisões legislativas suscetíveis de obter acordos sociais por sua adequação à realidade social da qual se formula[164].

Acerca dos enfoques teóricos que modelam as exigências de racionalidade legislativa penal, no campo da sociologia jurídica, Habermas se manifesta de maneira contundente ao afirmar que todo processo legislativo democrático deve atender a conteúdos morais e éticos, a interesses, a questões pragmáticas e a fórmulas de coerência jurídica.

No que concerne ao princípio da proporcionalidade, em nível legislativo, este deve atender a dois planos, denominados abstrato e concreto. O primeiro traduz-se na correspondência entre a entidade da pena e a importância do bem jurídico tutelado e ao âmbito de responsabilidade estabelecido. O segundo configura-se na acomodação da

162 MARCILLA CÓRDOBA, Gema. Sobre la necesidad de una nueva ciência de la legislación. In: CARBONELL; PEDROZA DE LA LLAVE (Eds.). **Elementos de técnica legislativa**, México, UNAM, 2000, p. 101-107.

163 HABERMAS, Jürgen. Faktizität und Geltung, 4ª ed. Frankfurt, Suhrkamp, 1994. (Tradução castelhana de M. Jiménez Redondo). Facticidad y validade, 3ª ed., Madrid: Trotta, 2001, p. 499-504.

164 LUHMANN, Niklas. **Sociologia do Direito I.** Trad. Gustavo Bayer. Rio de Janeiro: Edições Tempo Brasileiro, 1983, p. 98-117.

pena às variações que a afecção ao objeto de proteção e à estrutura da responsabilidade experimentam no caso concreto:

> Nesta etapa, o juízo de proporcionalidade deverá considerar se a qualidade e a quantidade da pena cominada ao delito são proporcionais à sua gravidade, principalmente se a relação entre a pena e o delito é proporcional a outras relações entre penas e delitos dentro do ordenamento[165].

Desta forma, conclui Ripollés que é na racionalidade lógica que se deverá obter um acordo sobre quais podem ser as pautas através das quais possamos estabelecer de modo satisfatório uma escala de proporcionalidade tanto abstrata quanto concreta[166].

E justamente na observância de uma racionalidade lógica para o caso brasileiro a evitar o uso reiterado da técnica legislativa superficialmente desacreditada, inconsistente e simbólica, que a presente dissertação sugere uma proposta de racionalidade legislativa formulada por Manuel Atienza Rodríguez.

Na filosofia do Direito espanhola, Ripollés dá destaque a citada proposta de Atienza ao identificar uma racionalidade legislativa estruturada em *cinco níveis*, sendo os quatro primeiros de caráter instrumentais e o último justificador. Dessarte, ter-se-ia, portanto, os seguintes níveis, compreendidos como *racionalidades: a linguística, jurídico-formal, pragmática, teleológica e ética.* Ademais, estes cinco níveis seriam afetados transversalmente pela dimensão da *eficiência*, que afetaria cada uma delas dentro de seus limites[167].

Dentro do processo de produção legislativa, cinco elementos teriam interação, cuja configuração em cada racionalidade marcaria uma via de aprofundamento na análise do respectivo nível; seriam, pois, tais níveis: *editor* (autor da norma)*, destinatário* (aquele a que ela se dirige)*; sistema jurídico* (conjunto do qual a lei passa a fazer parte)*, o fim* (objetivo perseguido) *e o valor* (justificação do fim). Todavia, preliminarmente ao estudo aprofundado de cada um dos níveis propostos, vale o registro de outras propostas formuladas em âmbito penal:

> No Direito Penal, Amelung propôs vincular Política Criminal aos modelos racionais de planificação desenvolvidos pela ciência política,

165 GOMES, Mariângela Gama de Magalhães. **O princípio da proporcionalidade no direito penal.** São Paulo, 2003, ed. Revista dos Tribunais, p. 81.

166 DÍEZ RIPOLLÉS, José Luis. **A racionalidade das leis penais. Teoria e prática.** Tradução de Luiz Régis Prado. São Paulo, 2005, ed. Revista dos Tribunais, p. 72.

167 DÍEZ RIPOLLÉS, José Luis. **A racionalidade das leis penais. Teoria e prática.** Tradução de Luis Régis Prado. São Paulo, 2005, ed. Revista dos Tribunais, p. 96.

> que contemplam critérios variados de racionalidade, tanto de natureza material como instrumental; Palazzo defendeu o envolvimento da doutrina jurídico-penal no desenvolvimento de um método de criação de leis que garanta tanto uma racionalidade linguística ou jurídico-formal, como uma racionalidade de fins, orientada por correntes político-criminais subjacentes, e uma racionalidade instrumental que procure assegurar as condições empíricas para sua obtenção; e Vogel, a partir da proposta habermasiana, propugnou três níveis de racionalidade legislativa penal: o ético-político, ligado à questão dos bens jurídicos a proteger; o pragmático, vinculado à subsidiariedade e ao caráter de *ultima ratio* do Direito Penal, e o da coerência, conectado com a validade constitucional e a adequação político-criminal e dogmática da proposta legislativa[168].

Ripollés destaca a proposta dos cinco níveis de racionalidade legislativa de Atienza como a que melhor identifica e distribui de forma convincente os diferentes conteúdos de racionalidade que devem ser relevantes na legislação, tomando-a como ponto de referência. Contudo, propõe um estudo às avessas da proposta de Atienza, visto que sua proposta se atine a ao estabelecimento de um "procedimento racional de elaboração das leis" e não simplesmente um "instrumental de análise racional de leis já existentes"; desta forma, enquanto que a *racionalidade ética* delimitará o campo de atuação dos demais níveis de racionalidade, a *racionalidade teleológica* estabeleceria os objetivos a serem satisfeitos neste âmbito, tendo as racionalidades restantes se sucedendo em uma "ordem de projeção decrescente de instrumentalidade"[169].

Acerca da *racionalidade ética*, há o entendimento de que por meio desta "se descortina um sistema de crenças, cultural e historicamente condicionado, que sustenta determinada coletividade e ao qual condiciona necessariamente o processo legislativo". Dentre os conteúdos éticos identificados, interventores jurídico-penais, distingue-se, em um primeiro momento, os chamados *princípios estruturais de primeiro nível*, divididos em três grandes grupos: *princípios de proteção* (os quais atendem a pautas delimitadoras dos conteúdos de tutela do Direito Penal), *princípios de responsabilidade* (ocupam-se dos requisitos que devem concorrer em um comportamento para que sejam exigíveis quanto a responsabilidade criminal) e os *princípios de sanção* (destacam os fundamentos da reação por meio de sanções à condutas criminalmente responsáveis)[170].

---

168 DÍEZ RIPOLLÉS, José Luis. **A racionalidade das leis penais. Teoria e prática.** Tradução de Luis Régis Prado. São Paulo, 2005, ed. Revista dos Tribunais, p. 96-97.

169 DÍEZ RIPOLLÉS, José Luis. **A racionalidade das leis penais. Teoria e prática.** Tradução de Luis Régis Prado. São Paulo, 2005, ed. Revista dos Tribunais, p. 97.

170 DÍEZ RIPOLLÉS, José Luis. **A racionalidade das leis penais. Teoria e prática.** Tradução de Luis Régis

Por mais que o desenvolvimento dos componentes das racionalidades subsequentes possa levar a planos ético-políticos, pragmáticos, de consistência ou de comunicabilidade particulares de acordo com o caso, em comum a esses princípios opera sua origem ética, "uma legitimação vinculada às profundas convicções culturais da coletividade"[171].

Assim como na *racionalidade ética* descobre-se princípios inquestionáveis que devem orientar qualquer decisão legislativa penal – dos quais pode-se compreender pacificamente critérios de proporcionalidade e razoabilidade – na *racionalidade teleológica.* Ripollés – diversamente de Atienza – entende que tal racionalidade deve-se ater a "assentar as bases para um discurso ético-político no qual, pressupostos os princípios anteriores, se produza uma confrontação racional entre conteúdos éticos de segunda ordem"; isto é, tal confrontação "implicará a obtenção de compromissos e de um emprego decisivo do critério democrático" [172].

Em âmbito jurídico-penal, uma formulação dos objetivos para a busca de uma concreta decisão legislativa penal deve determinar, no mínimo, seu objeto de tutela, grau de proteção desejável e níveis de responsabilidade e sanção aplicável que se estimam necessários no caso de descumprimento da norma. Assim, o acordo político alcançado irá se refletir sobre a importância do bem protegido, a intensidade da obediência exigida, as repercussões negativas derivadas dessa obediência e sua inter-relação.

Acerca da *racionalidade pragmática*, esta tem por missão realizar um ajuste entre os objetivos traçados pela racionalidade teleológica às possibilidades reais de intervenção social que estão ao alcance da correspondente decisão legislativa; ou seja:

> Isso implica, em âmbito jurídico-penal, assegurar o máximo possível uma resposta positiva a uma série de exigências mutuamente entrelaçadas projetadas pela norma: 1. Que o mandato ou a proibição sejam suscetíveis de serem *cumpridos*, satisfazendo assim a função da norma como diretiva de conduta. 2. Que se esteja em condições de reagir ao descumprimento do mandato ou da proibição através da *aplicação* coativa da lei, satisfazendo assim sua função como expectativa normativa; essa indagação se estende desde o inquérito policial até a execução da pena, passando pela ativação da administração da Justiça. 3. Que seja presumível que o direto *cumprimento* da norma produza os efeitos de tutela perseguidos. 4. Que a *aplicação* contrafática da norma produza indiretamente os mesmos efeitos de tutela. 5. E que a *aplicação* da norma possa ser mantida dentro da delimitação imposta pela responsabilidade e pela sanção[173] (GRIFFO NOSSO).

Prado. São Paulo, 2005, ed. Revista dos Tribunais, p. 97.

171 DÍEZ RIPOLLÉS, José Luis. **A racionalidade das leis penais. Teoria e prática.** Tradução de Luis Régis Prado. São Paulo, 2005, ed. Revista dos Tribunais, p. 99.

172 DÍEZ RIPOLLÉS, José Luis. **A racionalidade das leis penais. Teoria e prática.** Tradução de Luis Régis Prado. São Paulo, 2005, ed. Revista dos Tribunais, p. 100-101.

173 DÍEZ RIPOLLÉS, José Luis. **A racionalidade das leis penais. Teoria e prática.** Tradução de Luis Régis Prado. São Paulo, 2005, ed. Revista dos Tribunais, p. 101.

Ripollés esclarece que, enquanto que as duas primeiras exigências se relacionam com a efetividade da norma, isto é, sua colocação em prática, sua vigência, as três restantes se ocupam de sua eficácia, ou seja, a busca, a obtenção dos objetivos de tutela perseguidos. De qualquer sorte, tais exigências fazem parte de uma racionalidade pragmática que, no controle social jurídico sancionador, tem como pressuposto básico a incidência da norma sobre os cidadãos destinatários da mesma e que devem se permear lastreada em critérios valorativos de proporcionalidade e razoabilidade.

Compartilhe-se, ademais, a caracterização das *racionalidades jurídico-formal e linguística*; a primeira, destina-se a assegurar uma coerência no sistema jurídico, sendo que a segunda garante as habilidades comunicativas da norma. Ripollés concorda com Atienza ao configurar por meio da dimensão transversal da *eficiência,* compreendida como uma qualidade exigível de cada uma das racionalidades e da inter-relação entre elas.

A partir destas premissas, observa-se que uma lei irá padecer de:

a) Irracionalidade ética: se o seu conteúdo não se ajustar aos critérios e princípios éticos irrefutáveis do setor jurídico no qual nos movemos, no caso do Direito Penal, os princípios estruturais antes referidos. Também carecerá de racionalidade se se renunciar ao critério democrático como princípio último de resolução das controvérsias, ou se prescindir de uma estrutura de racionalidade legislativa equivalente à vigente em um determinado momento histórico e cultural;

b) Por sua vez, irracionalidade teleológica: na medida em que os objetivos perseguidos pela lei não tenham sido estabelecidos no âmbito de um emprego discursivo do critério democrático, que tenha prestado a devida atenção a todos os componentes ético-políticos relevantes, ou não reflitam esse acordo;

c) Irracionalidade pragmática: surgindo tanto diante de leis penais que não são suscetíveis de um considerável cumprimento pelos cidadãos ou de uma significativa aplicação pelos órgãos do controle social jurídico sancionador, quanto diante de leis que, de qualquer forma, não atingem aos objetivos pretendidos;

d) Irracionalidade jurídico-formal e irracionalidade linguística, tem-se, respectivamente que: é a característica das leis inconsistentes consigo mesmas ou que introduzem ou deixam sem resolver incoerências no setor jurídico no qual estão inseridas ou no conjunto do ordenamento jurídico. E a irracionalidade

linguística afeta as leis cuja formulação impede ou dificulta a transmissão de seu conteúdo aos destinatários de seu cumprimento ou aplicação[174].

Portanto, assinala-se que a racionalidade legislativa – a fim de alcançar sua plenitude – deve considerar sua inter-relação sobre seus diferentes níveis. Contudo, em caso de evidente confronto entre os níveis, sugere-se uma regra operativa útil onde os níveis superiores prevaleçam sobre os inferiores; tem-se, assim, a *racionalidade ética* sobre todas as demais, seguida da *teleológica* sobre a *pragmática*, a *jurídico-formal* e, por conseguinte, a *linguística.* Deve-se ter em mente que a *eficiência* obtenha um equilíbrio ideal entre as diversas racionalidades, de modo que em nenhum caso "a garantia de um determinado nível de racionalidade acarrete na anulação de outro ou outros":

> Sob esses parâmetros, e só a título exemplificativo, é fácil imaginar que a racionalidade ética tropeçará na teleológica quando esta última tenha objetivos incompatíveis com os critérios éticos fundamentais, com a pragmática quando esta busque assegurar a aplicação da lei, ainda que à custa de certas garantias aos cidadãos, ou com a jurídico-formal e linguística, quando seja conveniente diminuir a segurança jurídica ou a precisão comunicativa para favorecer certas margens de equidade no caso concreto. E que a teleológica, além disso, se verá confrontada com a pragmática no momento de garantir a obtenção de seus objetivos, ou com a jurídico-formal se pretende estabelecê-los sem se preocupar em encaixa-los no conjunto de pretensões vigentes no atual ordenamento jurídico[175].

No que concerne a dinâmica da legislação penal no processo *racional* da prática legislativa, desenvolve-se um modelo que realiza uma distribuição provisória dos níveis de racionalidade dentro das diferentes fases e etapas da dinâmica legislativa, com diferentes graus de presença dessas racionalidades nos respectivos trechos operacionais:

> As racionalidades que predominarão na fase legislativa variam substancialmente de acordo com a etapa em que nos encontramos. Durante as primeiras etapas – de constatação de uma disfunção social, de consolidação do correspondente mal-estar coletivo e de configuração de uma opinião pública – é a racionalidade teleológica condicionada pela ética que ocupa o primeiro plano; contudo, a racionalidade pragmática vai sendo esboçada progressivamente, especialmente quando são apreciadas na opinião pública formulações próximas a um programa de ação. A racionalidade pragmática é que ocupará o primeiro plano na elaboração de programas de ação pelos

174 DÍEZ RIPOLLÉS, José Luis. **A racionalidade das leis penais. Teoria e prática.** Tradução de Luis Régis Prado. São Paulo, 2005, ed. Revista dos Tribunais, p. 102-103.

175 DÍEZ RIPOLLÉS, José Luis. **A racionalidade das leis penais. Teoria e prática.** Tradução de Luis Régis Prado. São Paulo, 2005, ed. Revista dos Tribunais, p. 104.

> grupos de pressão especializados, que se introduzirão com frequência no contexto da racionalidade jurídico-formal e linguística; por outra parte, pelo contrário, será estranho que os programas de ação dos grupos de pressão da mídia e populistas alcancem a racionalidade pragmática, e apenas limitada ou excepcionalmente se ocupem da racionalidade jurídico-formal ou linguística. Na elaboração dos projetos ou propostas de lei pelas burocracias estará presente o conjunto de racionalidades, embora frequentemente a racionalidade teleológica seja bastante condicionada e o trabalho se centre nas racionalidades pragmática, jurídico-formal e linguística, com a devida consideração da ética[176].

Ripollés conclui que, fora o necessário aprofundamento na interação acerca dos conteúdos de racionalidade e as fases operacionais do processo legislativo, a *racionalidade legislativa* "não é um assunto de juristas, técnicos ou legisladores, mas que se desenvolve em âmbitos sociais muito distintos". Frisa, por conseguinte, a importância da observação da fase pré-legislativa para observar em que importante medida nas etapas prévias à intervenção dos setores burocráticos entram em ação todas as racionalidades[177].

Francesco Palazzo completa que quando os ativos legais deixam de ser credenciados pelo consenso social e passam a se estabelecer, intrinsecamente, como "verdadeiros", porquanto inegociáveis ou indecisos em seu caráter absoluto, cria-se um perigoso *afrouxamento* da verdade como método de legislar, consequência lógica decorrente do jogo democrático. Isto posto, percebe-se um conflito entre a verdade como *método de elaboração da lei* e a verdade como *objeto de proteção criminal*[178].

No que toca a presente dissertação, percebe-se, com o subsídio científico fornecido pelo presente estudo, que a lei antiterrorismo brasileira deverá ser analisada, em seu processo de formação legislativa, atentando-se aos diferentes níveis de racionalidade propostos no presente estudo; identifica-se, preliminarmente, que a lei antiterrorismo brasileira aparenta apresentar uma *irracionalidade ética* – traduzida em "objetivos incompatíveis com os critérios éticos" quando se omite – no discurso político traduzido pela vontade popular – a respeito das motivações políticas como especial finalidade

176 DÍEZ RIPOLLÉS, José Luis. **A racionalidade das leis penais. Teoria e prática.** Tradução de Luis Régis Prado. São Paulo, 2005, ed. Revista dos Tribunais, p. 105.

177 DÍEZ RIPOLLÉS, José Luis. **A racionalidade das leis penais. Teoria e prática.** Tradução de Luis Régis Prado. São Paulo, 2005, ed. Revista dos Tribunais, p. 106.

178 PALAZZO, Francesco Carlo. Verità come metodo di legiferazione: fatti e valori nella formulazione del precetto penale. **Quaderni Fiorentini: per la storia del pensiero giuridico moderno,** ed. 42, Giuffrè Editore, 2014, p. 183. ISSN 0392-1867. Disponível em: http://www.centropgm.unifi.it/quaderni/42/volume.pdf#page=185. Acesso em: 18 set. 2019.

de agir no conceito de terrorismo preconizado no artigo 2º da mencionada lei, bem como se silencia quanto ao terrorismo motivado pela intolerância de gênero. Ademais, aparenta ignorar preceitos de proporcionalidade e razoabilidade no estabelecimento de penas, em sua conformação secundária, que afrontam o equilíbrio do sistema penal brasileiro, visto serem desproporcionais em relação a outras condutas penais de maior gravidade com bem jurídico tutelado de maior importância.

Percebe-se, portanto, inconsistências que aparentam conferir a lei antiterrorismo brasileira deficiências que encontram sua origem ao menos nas *irracionalidades*:

a) teleológica, visto que, em que pese a legislação ter se desenvolvido no âmbito do discurso democrático, não ter apresentado os componentes ético-políticos relevantes;

b) pragmática, não atingindo a lei antiterrorismo os objetivos pretendidos ao omitir a motivação política e intolerância de gênero e apresentar a desproporção evidente de penas;

c) jurídico-formal, pois tais omissões e desproporções trazem incoerência ao setor jurídico, ainda não resolvidas;

d) linguística, pois conceituações abertas e generalizadas impedem ou dificultam a transmissão de seu conteúdo aos destinatários ou seu cumprimento ou aplicação.

Tais inconsistências serão novamente confrontadas na medida em que o subsequente capítulo da presente dissertação apresentar o histórico de tramitação da lei antiterrorismo no parlamento brasileiro, suas discussões políticas tendentes à elaboração e aprovação da lei e suas divergências fruto da disputa político-ideológica entre seus atores.

3.2 Proporcionalidade e razoabilidade na construção das normas penais como forma de evitar o abuso e a atecnia legística

O estudo em referência pretende trazer uma noção preliminar clara a respeito das diferentes origens dos princípios da proporcionalidade e razoabilidade, afastando posições doutrinárias que os considerem sinônimos. A corrente constitucionalista entende que tais princípios possuem conteúdo valorativo intercambiável, possuindo os mesmos valores de racionalidade, justiça, medida adequada, mesmo percorrendo distintos itinerários históricos.

Tais valorações possuem grande relevância – em âmbito criminal – no que concerne à formação das normas penais e das penas a serem aplicadas, bem como sua observância aos procedimentos criminais previstos em juízo, consubstanciando-se em verdadeira garantia fundamental ao indivíduo objeto da persecução penal, de modo que a inobservância de critérios de razoabilidade e proporcionalidade na aplicação das penas e no curso processual penal acarretam em verdadeiro fundamento de nulidade dos atos processuais praticados, o que aparenta apresentar a lei antiterrorismo brasileira em alguns aspectos; adquirem, portanto, força normativa a qual garante segurança jurídica em um Estado Constitucional de Direito.

Para tanto, apresentar-se-á as diferentes posições entre doutrinadores penalistas e constitucionalistas sobre o tema, evidenciando que, entre a razoabilidade e proporcionalidade, há uma aparente sinonímia: de fato, são princípios diversos com valores semelhantes. Após apresentar essa diferenciação, avançar-se-á no sentido de colocar os valores de proporcionalidade e razoabilidade como importantes ferramentas no intuito de coibir as restrições abusivas e indevidas no que concerne à observância dos direitos fundamentais e garantias do indivíduo, em especial no que atine ao processo penal[179], onde há uma contraposição entre pretensões de acusação e defesa. Neste diapasão, os valores de proporcionalidade e razoabilidade se apresentam como verdadeiras garantias processuais contra o desequilíbrio, o abuso, o imoderado, desnecessário e desmedido.

3.2.1 Notas introdutórias atinentes às distinções e similitudes entre os valores principiológicos de proporcionalidade e razoabilidade, suas origens e fundamentos

Os princípios da razoabilidade e proporcionalidade são produtos da conjugação de ideias advindas de dois sistemas jurídicos distintos: da doutrina do devido processo legal substantivo do direito norte-americano, pioneiro na matéria, bem como da concepção do princípio da proporcionalidade no direito alemão[180].

Do ponto de vista do direito norte-americano, o princípio da razoabilidade teve sua origem ligada à garantia do devido processo legal (*due process of law)*:

179 Não seria demais relembrar que o Código de Processo Penal data sua vigência de 1942, época em que a atividade estatal no Brasil era pautada pelo autoritarismo e pelas medidas policialescas e repressivas do Estado Novo de Getúlio Vargas, motivo pelo qual a legislação processual penal originária deve ser reinterpretada de acordo com os valores constitucionais vigentes, a *norma normarum* de 1988, fenômeno denominado *processo penal constitucional*.

180 BARROSO, Luis Roberto. **Curso de Direito Constitucional Contemporâneo.** 2ª edição. Ed. Saraiva, 2010, p. 255.

> O princípio da razoabilidade tem sua origem e desenvolvimento ligados à garantia do devido processo legal, instituto ancestral do direito anglo-saxão. De fato, sua matriz remonta à cláusula Law of de land, inscrita na Magna Charta de 1215, documento que é reconhecido como um dos grandes antecedentes do constitucionalismo. Modernamente, sua positivação deu-se através das Emendas 5ª e 14ª à Constituição norte-americana, a partir de onde se irradiou como um dos mais ricos fundamentos da jurisprudência da Suprema Corte[181].

O desenvolvimento do princípio da razoabilidade no direito norte-americano percorreu duas fases bem definidas. Primeiramente, se consubstanciava em um caráter puramente processual (*procedural due process*), ou seja, voltada a consecução das garantias ligadas ao direito processual penal em assuntos como o direito de citação prévia, ampla defesa, direito ao contraditório e recursos. Já na segunda fase, o devido processo legal passou a ter um alcance substantivo (*substantive due process*), o qual traduz no controle de mérito por parte do Judiciário acerca da discricionariedade da atuação do legislador, tornando-se relevante instrumento de cautela dos direitos fundamentais face ao poder político, especialmente no que concerne aos direitos de liberdade e propriedade.

A garantia substantiva do devido processo legal impunha a aplicação de critérios de razoabilidade (*reasonableness*) e de racionalidade (*rationality*) face à elaboração das leis e demais atos normativos, atendendo à compatibilização entre os meios utilizados pelo legislador para a criação destas normas e os fins por ela almejados.

Na Alemanha, o desenvolvimento do princípio da proporcionalidade ocorreu no âmbito do direito administrativo, funcionando como um instrumento limitador da discricionariedade administrativa, e, portanto, ao revés do ocorrido no direito anglo-saxão:

É natural que lá (na Alemanha) não tenha surgido como um princípio constitucional de controle de legislação. É que até a segunda metade do século XX, como visto, vigorava na Europa continental a idéia de que a soberania popular se exercia por via da Supremacia do Parlamento, sendo o poder do legislador juridicamente ilimitado[182].

Isto posto, não se concebia o princípio da proporcionalidade como fundamento do controle judicial sobre os atos do Parlamento, como ocorria no direito norte-

181 BARROSO, Luis Roberto. **Curso de Direito Constitucional Contemporâneo.** 2ª edição. Ed. Saraiva, 2010, p..256.

182 BARROSO, Luis Roberto. **Curso de Direito Constitucional Contemporâneo.** 2ª edição. Ed. Saraiva, 2010, p.256.

americano – verdadeiro controle de constitucionalidade – mas sim como um instrumento limitador dos atos discricionários da administração pública. Somente após a lei fundamental alemã de 1949 tal quadro se alterou:

> Em suma: a idéia de razoabilidade remonta ao sistema jurídico anglo-saxão, tendo especial destaque no direito norte-americano, como desdobramento do conceito de devido processo legal substantivo. O princípio foi desenvolvido como próprio do sistema do commom Law, através de precedentes sucessivos, sem maior preocupação com uma formulação doutrinária sistemática. Já a noção de proporcionalidade vem associada ao sistema jurídico alemão, cujas raízes romano-germânicas conduziram a um desenvolvimento dogmático analítico e ordenado[183].

Por conseguinte, as idéias de razoabilidade e proporcionalidade devem ser entendidas como intercambiáveis, visto que, em que pese o distinto itinerário em que as denominações percorreram, possuem a mesma confrontação de valores, a saber: racionalidade, justiça, medida adequada, senso comum, rejeição aos atos arbitrários:

> Por essa razão, razoabilidade e proporcionalidade são conceitos próximos o suficiente para serem intercambiáveis, não havendo maior proveito metodológico ou prático na distinção. Essa visão, todavia, não é pacífica[184].

Humberto Bergmann Ávila e Willis Santiago Guerra Filho têm entendimento no sentido de diferenciar as expressões razoabilidade e proporcionalidade. Segundo aqueles autores, a proporcionalidade correlaciona dois bens jurídicos protegidos por princípios constitucionais, em que se constata se a medida aplicada é adequada ao fim pretendido, ou se há meio igualmente eficaz e menos restritivo em sua aplicação, em um verdadeiro exame abstrato dos bens jurídicos envolvidos[185]; a razoabilidade, por sua vez, refere-se à situação pessoal do sujeito envolvido, evidenciando a proibição do excesso no caso concreto, descabendo perquirir acerca da ponderação entre princípios[186].

---

183 BARROSO, Luis Roberto. **Curso de Direito Constitucional Contemporâneo.** 2ª edição. Ed. Saraiva, 2010, p.258.

184 BARROSO, Luis Roberto. **Curso de Direito Constitucional Contemporâneo.** 2ª edição. Ed. Saraiva, 2010, p.259.

185 ÁVILA, Humberto Bergmann. **Teoria dos princípios: da definição à aplicação dos princípios jurídicos.** 7ª ed. Ed. Malheiros, 2003, p. 94.

186 FILHO, Willis Santiago Guerra. **Dos direitos humanos aos direitos fundamentais.** Editora livraria do Advogado, 1997, p. 25-26.

Todavia, há juristas que tratam, em seus manuais de Direito Penal, os princípios acima elencados como sinônimos:

> De acordo com o princípio da proporcionalidade, **também conhecido como princípio da razoabilidade** ou da convivência das liberdades públicas, a criação de tipos penais incriminadores deve constituir-se em atividade vantajosa para os membros da sociedade, eis que impõe um ônus a todos os cidadãos, decorrente da ameaça de punição que a eles acarreta[187]. (GRIFO NOSSO)

Desta forma, em que pese parte da doutrina apresentar proporcionalidade e razoabilidade como sinônimos, o moderno entendimento constitucional sobre o tema exige que tais garantias processuais sejam visualizadas como conceitos intercambiáveis, em razão de sua diferenciação histórico-cultural.

Esclarecidas tais diferenciações, José Joaquim Gomes Canotilho entende os princípios da razoabilidade e proporcionalidade como insertos no princípio da proibição do excesso[188]. A proporcionalidade aplicava-se ao campo da limitação do poder executivo, sendo considerado como medida para as restrições administrativas da liberdade individual, ao passo que a idéia de razoabilidade era influenciadora do direito da *commom law* norte-americano[189].

Em suma, os princípios da proporcionalidade e razoabilidade permitem a atuação do Poder Judiciário quando não houver adequação entre o fim perseguido e o meio empregado, na medida em que a questão não seja exigível ou necessária, havendo meio alternativo para chegar a resultado semelhante com menor onerosidade a direitos individuais, bem como não haver proporcionalidade em sentido estrito, ou seja, o que se perde com a medida é de maior relevância do que aquilo que se ganha.

Deste modo, os princípios acima descritos funcionam como verdadeiros "filtros" de aferição de controle da legalidade dos atos elaborados pelo legislador, bem como em relação às decisões proferidas pelo julgador e os atos expedidos pelas autoridades

187 MASSON, Cleber. **Direito penal esquematizado, parte geral**, vol. 1. Rio de Janeiro: Forense, 11ªed. p.55.

188 Vale registrar que, no direito Português, o princípio da proporcionalidade em sentido amplo foi erigido à dignidade de princípio constitucional, consagrando-se no artigo 18 (título: força jurídica), item 02, o qual determina: "a lei só pode restringir os direitos, liberdades e garantias nos casos expressamente previstos na Constituição, devendo as restrições limitar-se ao necessário para salvaguardar outros direitos ou interesses constitucionalmente protegidos".

189 CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito Constitucional e a Teoria da Constituição.** 4ª ed. Coimbra: ed. Almedina, 1998, p. 265 e 266.

administrativas, evidenciando que sua observância alcança todos os poderes constituídos pelo Estado.

Ademais, o princípio da proporcionalidade possui, dentre os campos de sua atuação, maior relevância na questão da restrição de direitos, liberdades e garantias por todas as espécies de atos dos poderes públicos, o que leva a compreender que qualquer limitação a direitos, liberdades e garantias deve atender aos seus elementos, ou seja, ser adequado (apto), necessário (exigível) e proporcional (com justa medida), estendendo-se a conflitos de bens jurídicos de qualquer espécie[190].

Enquanto o subprincípio da adequação exige que as medidas de intervenção se mostrem aptas a atingir os objetivos pretendidos, o da necessidade significa que nenhum outro meio menos gravoso para o indivíduo revelar-se-ia igualmente eficaz na consecução dos objetivos almejados pela medida.

Em outras palavras, portanto, o meio mais gravoso será desnecessário, caso se verifique a adoção de medida restritiva que se revele adequada e menos onerosa. Registre-se, ainda, que, na prática, adequação e necessidade não têm o mesmo peso ou relevância no juízo de ponderação. Assim, apenas o que é adequado pode ser necessário, mas o que é necessário não pode ser inadequado[191].

Alerte-se que o magistrado, na aferição da medida aplicável, não deve invalidar medidas dentro do aceitável, utilizando-se de sua conveniência e oportunidade, impondo seu próprio juízo de valor. Nesse sentido, não cabe ao Judiciário a escolha das melhores políticas de sua visão, mas sim compatibilizar o que seja aceitável com a ordem constitucional[192]. Nesta linha de pensamento, em especial no processo penal, visualiza-se o caráter garantista da proporcionalidade e razoabilidade.

Por conseguinte, entende-se que a proporcionalidade possui a função de estabelecer critérios de ponderação entre proposições constitucionais que estabeleçam tensões ou rota de colisão entre si, buscando a simetria na aplicação das medidas restritivas de direitos sobre a sociedade. Como exemplo desta idéia, tem-se como incompatível medida do poder público que – visando proteger o patrimônio público de um determinado monumento histórico – instale cercas elétricas a impedir que pessoas tentem pichá-lo e recebam uma descarga elétrica que coloque em risco suas vidas.

190 CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito Constitucional e a Teoria da Constituição.** 4ª ed. Coimbra: ed. Almedina, 1998, p. 270.

191 MENDES, Gilmar Ferreira, COELHO, Inocêncio Mártires e BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de Direito Constitucional.** 4ª ed. Ed. Saraiva, São Paulo, 2007, p. 322.

192 BARROSO, Luis Roberto. **Curso de Direito Constitucional Contemporâneo.** 2ª ed. Ed. Saraiva, 2010, p. 261.

Neste caso, demonstra-se incompatível os meios empregados pelo Estado com os fins pretendidos, visto que os direitos fundamentais ora colidentes devem ser aplicados de modo que o menos importante, o patrimônio, se compatibilize diante da maior relevância do segundo, o direito à vida. Assim, a medida estatal supra afigurar-se-ia adequada, por atingir o objetivo almejado, porém desnecessária, posto haver meio menos gravoso de impor a restrição ao indivíduo[193].

No que atine aos fundamentos do princípio da proporcionalidade, valendo-se dos ensinamentos da doutrina alemã, esclarece que tal princípio é objeto de diferentes visões doutrinárias no que concerne a sua fundamentação. Robert Alexy, na obra intitulada *Theorie der Grundrechte* (Teoria dos direitos fundamentais, ano de 1994, p. 101) sustenta que o fundamento deste princípio tem como base os direitos fundamentais, ao passo que Bernhard Schlink, na obra *Der Grundsatz der Verhältnismässigkeit* (O princípio da proporcionalidade, ano de 1998, p. 448) entende que tal fundamento configura expressão do Estado de Direito, em virtude do seu desenvolvimento histórico a partir do poder de polícia do Estado.

Há, ademais, um terceiro entendimento exposto por Martin Hochhuth, na obra *Relativitätstheorie des Öffentlichen Rechts* (Teoria da relatividade de direito público, ano 2000, p. 88) que entende o citado princípio como postulado jurídico com raiz no direito supra positivo[194]. Com base nestes fundamentos supra propostos, extrai-se a seguinte ideia de aplicação:

> Se se cuida de enfatizar o fundamento nos direitos fundamentais, terá esse princípio aplicação na relação entre cidadão e Estado, aqui contemplados os conflitos entre os entes privados que ao Estado incumbe solver. Se, ao revés, o princípio em apreço assenta-se na idéia do Estado de Direito, tem-se a sua projeção não só para a relação entre o cidadão e o Estado, mas também para as relações entre os poderes. [...] A jurisprudência da Corte Constitucional alemã parece aceitar que o fundamento do princípio da proporcionalidade reside tanto no âmbito dos direitos fundamentais quanto no contexto do Estado de Direito. Todavia, afigura-se inegável que, não raras vezes,

193 Gilmar Mendes, citando os juristas alemães Bodo Pieroth e Bernhard Schlink, na obra intitulada *Grundrechte – Staatsrecht II* (Direitos fundamentais – Direito Constitucional II, p. 63), explica que: "um juízo definitivo sobre a proporcionalidade da medida há de resultar da rigorosa ponderação e do possível equilíbrio entre o significado da intervenção para o atingido e os objetivos perseguidos pelo legislador (proporcionalidade em sentido estrito) ". MENDES, Gilmar Ferreira, COELHO, Inocêncio Mártires e BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de Direito Constitucional**. 4ª ed. Ed. Saraiva, São Paulo, 2007, p. 311.

194 MENDES, Gilmar Ferreira, COELHO, Inocêncio Mártires e BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de Direito Constitucional**. 4ª ed. Ed. Saraiva, São Paulo, 2007, p. 312.

> a aplicação do princípio da proporcionalidade decorre de uma compreensão ampla e geral da ordem jurídica como um todo[195].

Portanto, imprescindível se faz a observância dos elementos e fundamentos do princípio da proporcionalidade, visando à aplicação, no caso concreto, das medidas restritivas aos conflitos que ora se apresentarem entre entes estatais, ou na relação Estado-indivíduo, visando uma garantia de cunho constitucional de que a sociedade não estará à mercê das arbitrariedades das medidas estatais, independentemente de qual poder do Estado o ato irá emanar.

A idéia da aplicação da proporcionalidade e razoabilidade no estabelecimento dos delitos e das penas não é recente, posto que já era conteúdo de ordenamentos jurídicos arcaicos como a Lei de Talião, o Código de Hamurabi, a Bíblia e a Lei das XII Tábuas. Especialmente no que atine à Lei de Talião, a noção de que a pena devia guardar correspondência com o mal praticado remontava a idéia de concepção retributiva, segundo a qual a justa medida a ser aplicada seria devolver o mal causado na mesma proporção, daí a conhecida expressão "olho por olho, dente por dente"[196].

Assim, tal modelo passava pela noção de que o autor de um Homicídio deveria ser penalizado "proporcionalmente" com a morte, todavia a idéia poderia adquirir um sentido simbólico, quando se aplicava a pena de mutilação das mãos ou língua daqueles que, respectivamente, praticassem furtos ou difamações contra seus semelhantes.

Note que, nesta época, a idéia de proporcionalidade não guardava correspondência com a integridade humana, e sim tinha como base a penalização como resposta ao mal causado, medida nitidamente afrontadora da dignidade da pessoa humana, no entendimento consuetudinário.

Com as idéias iluministas do século XVIII, importantes trabalhos contribuíram para o desenvolvimento da relação de proporcionalidade entre crimes e penas, deixando de lado a idéia radical trazida pelas codificações acima referidas. Como exemplo, tem-se o trabalho de Charles de Montesquieu, intitulado *De'l esprit dês lois* (O espírito das leis), considerado a primeira obra a tratar da relação de necessária proporcionalidade entre crimes e penas. Montesquieu defendia que a pena deveria ser fixa, evitando que o julgamento ocorresse conforme a vontade pessoal do julgador; defendeu, ademais, a aplicação de penas leves em substituição às excessivamente severas, enaltecendo a idéia

195 MENDES, Gilmar Ferreira, COELHO, Inocêncio Mártires e BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de Direito Constitucional**. 4ª ed. Ed. Saraiva, São Paulo, 2007, p. 313 e 314.

196 GOMES, Mariângela Gama de Magalhães. **O princípio da proporcionalidade no direito penal.** Ed. Revista dos Tribunais, São Paulo, 2003, p. 41.

de que cabe ao legislador pensar mais na prevenção dos delitos do que na sua punição; pugnou pela harmonização e gradação da aplicação das penas, ou seja, aos crimes graves, penas mais duras[197].

Além de Montesquieu, outra obra merece destaque como referência histórica para a idéia de proporcionalidade entre infração e sanção penal. De autoria de Cesare Beccaria, *Dei delitti e delle pene* (Dos delitos e das penas) propugnava que a prática de um crime era um atentado à soberania do Estado. Assim, concebendo o crime, delimitar-se-ia uma reação a esta prática, visando impedir a desestabilização da paz social. Para Beccaria, a lei penal ideal é aquela que se amolda ao critério do útil social, ou seja, que as figuras delitivas sejam, além de determinadas pela essência, também classificadas pela gravidade[198].

Percebe-se que Beccaria adota a doutrina da proporcionalidade, bem como a humanitária, quando argui que um dos maiores freios aos delitos não é a crueldade das penas, mas sua infalibilidade, posto que a certeza de um castigo moderado faz sempre maior impressão do que o temor de outro terrível, unido à esperança da impunidade.

Para o princípio da proporcionalidade, a obra de Beccaria teve relevância na medida em que foram dados os primeiros passos a determinar qual conduta merece ser classificada como delituosa, bem como estabelecer hipóteses em que as penas se tornam inidôneas para prevenir futuras infrações.

No Brasil, cumpre destacar, a título ilustrativo e preliminar, que a primeira referência histórica da aplicação da idéia de proporcionalidade, conforme jurisprudência do STF, teve relação com o direito de propriedade. No Recurso Extraordinário (RE) n°. 18.331/1951, de relatoria do Ministro Orosimbo Nonato, deixou-se assente:

> O poder de taxar não pode chegar à desmedida do poder de destruir, uma vez que aquele somente pode ser exercido dentro dos limites que o tornem compatível com a liberdade de trabalho, de comércio e da indústria, como direito de propriedade. É um poder cujo exercício não deve ir até o abuso, o excesso, o desvio[199].

197 GOMES, Mariângela Gama de Magalhães. **O princípio da proporcionalidade no direito penal.** Ed. Revista dos Tribunais, São Paulo, 2003, p. 42.

198 GOMES, Mariângela Gama de Magalhães. **O princípio da proporcionalidade no direito penal.** Ed. Revista dos Tribunais, São Paulo, 2003, p. 50.

199 BRASIL. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **Recurso Extraordinário (RE) nº 18.331**. Rel. Min. Orosimbo Nonato. Julgamento em: 21/09/1951, publicado no DJ de 08-11-1951. Disponível em: http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=11990. Acesso em: 01 jul. 2019.

No caso concreto, o STF confirmou a decisão do Tribunal de São Paulo o qual negou pedido da empresa Marques&Viegas para arguir a inconstitucionalidade da lei, de 1949, sobre a taxação imposta pelo município de Santos em quase 1000 por cento sobre o imposto de licença de cabines de banho, alegando a empresa que tal taxação inviabilizaria sua atividade econômica, aniquilando sua propriedade.

Julgou o STF, citando a doutrina da Suprema Corte norte-americana, a qual preleciona que "o poder de taxar é o poder de deixar vivo" *(the power to tax is the power to keep alive),* reconhecendo que existe limitações ao poder de tributar; todavia, no caso em tela, observou-se que, ao passo que o imposto foi majorado em 1000 por cento, este aumento correspondeu somente a um terço do aumento do preço do aluguel praticado pela empresa de 1948 a 1949; não haveria, portanto, que se falar em inviabilização da atividade econômica da empresa, haja vista que o aumento do aluguel, subtraído da nova taxação, ainda sim ocasionaram substanciável aferição de lucro[200].

De modo geral, no Brasil, o princípio da proporcionalidade não decorre de norma escrita constante na Constituição Brasileira de 1988 (CF/88); se faz presente de modo expresso, somente, em lei ordinária, conforme se percebe no artigo 2° da lei 9.784 de 19 de janeiro de 1999 (Lei que regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal)[201].

Ademais, esclarece que, em que pese o princípio da proporcionalidade não estar presente de modo expresso na CF/88, se faz presente de modo implícito, em decorrência da correlação com outros princípios constitucionais expressos, bem como pelo o que dispõe o artigo 5°, § 2°[202], conforme se registra:

> [...] a proporcionalidade pode não existir enquanto norma geral de direito escrito, mas existe como norma esparsa no direito constitucional. A noção mesma se infere de outros princípios que

200 MENDES, Gilmar Ferreira, COELHO, Inocêncio Mártires e BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de Direito Constitucional**. 4ª ed. Ed. Saraiva, São Paulo, 2007, p. 314.

201 Lei nº. 9784/1999, artigo 2°: "A Administração Pública obedecerá, dentre outros, aos princípios da legalidade, finalidade, motivação, razoabilidade, proporcionalidade, moralidade, ampla defesa, contraditório, segurança jurídica, interesse público e eficiência". BRASIL. PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, **Lei nº. 9.784 de 19 de janeiro de 1999.** Regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal. Publicado no D.O.U. de 01/02/1999, p.1, Brasília-DF, 2019. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/l9784.htm. Acesso em: 01 jul. 2019.

202 Constituição Federal de 1988 (CF/88), artigo 5°, §2°: "Os direitos e garantias expressos nesta Constituição não excluem outros decorrentes do regime e dos princípios por ela adotados, ou dos tratados internacionais em que a República Federativa do Brasil seja parte". BRASIL. PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.** Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm. Acesso em: 01 jul. 2019.

> lhe são afins, entre os quais avulta, em primeiro lugar, o princípio da igualdade [...] Embora não haja sido ainda formulado como norma jurídica global, flui do §2° do artigo 5°, que abrange a parte não escrita ou não expressa dos direitos e garantias da Constituição [...] A ele não poderia ficar estranho, pois, o Direito Constitucional brasileiro. Sendo, como é, princípio que embarga o próprio alargamento dos limites do Estado ao legislar sobre matéria que abrange direta ou indiretamente o exercício da liberdade e dos direitos fundamentais, mister se faz proclamar a força cogente de sua normatividade[203].

Desta forma, merece destaque a elevação do princípio da proporcionalidade e da razoabilidade como norma constitucional positivada, em decorrência da extensão admitida no artigo 5°, §2°, da CF/88, bem como coloca o citado princípio como ponto de apoio da própria concepção de Estado Democrático de Direito e sua atuação na criação dos instrumentos legislativos de regulação da vida dos cidadãos; coloca-se, portanto, tal princípio em um mesmo patamar de outros princípios basilares do Estado, como, por exemplo, o da igualdade ou isonomia.

Tem suma importância a observação a respeito da estruturação do princípio da proporcionalidade apontar para um viés de proteção contra os excessos do Estado (garantismo negativo), ao passo de se preocupar com o sistema jurídico (garantismo positivo):

> [...] com o fato de o Estado não proteger suficientemente determinado direito fundamental, caso em que estar-se-á em face do que, a partir da doutrina alemã, passou-se a denominar de 'proibição de proteção deficiente' (*Untermassverbot*)[204].

Decerto que qualquer legislação penal infraconstitucional, dentre as quais a lei brasileira de enfrentamento ao terrorismo – objeto do presente estudo – deve obedecer irrestritamente, tanto em sua conformação penal quanto no estabelecimento das penas em abstrato, os valores contidos nos princípios ora apresentados.

---

203 BONAVIDES, Paulo. **Curso de Direito Constitucional.** 12ª ed. Ed. Malheiros, São Paulo, 2002, p. 396 e 397.

204 STRECK, Lênio Luiz. Bem jurídico e Constituição: da proibição de excesso (übermaßverbot) à proibição de proteção deficiente (*untermaßverbot*) ou de como não há blindagem contra normas penais inconstitucionais. **Boletim da Faculdade de Direito**: Universidade de Coimbra, v. 80, 2004, p. 303-345. ISSN 0303-9773. Disponível em: http://livepublish.iob.com.br/ntzajuris/lpext.dll/infobase/1b5ae/1 b601/1bb53?fn=document-frame.htm&f=templates&2.0. Acesso em: 03 jul. 2019.

3.2.2 O princípio da proporcionalidade no Direito Penal brasileiro e sua contribuição na construção das normas penais

No que atine à aplicação do princípio da proporcionalidade no direito penal brasileiro, ao traçar o panorama geral do ordenamento jurídico penal face à observância de princípios constitucionais orientadores da aplicação da sanção penal, tece-se críticas ao antigo e vigente Código Penal Brasileiro (CPB) – representado por uma codificação de 1940 que não reflete aos anseios hodiernos – bem como denuncia-se que, frequentemente, há a elaboração de leis pautadas em clamores sociais[205], padecendo da técnica necessária a dar àquela agressão ao bem jurídico tutelado a proteção legislativa merecida[206].

Adentra-se, neste diapasão, a importância do estudo do princípio da proporcionalidade como instrumento de ponderação e limitação à restrição desmedida imposta contra o indivíduo, dando a este a punição calcada em critérios adequados, idôneos e proporcionais como verdadeira garantia processual em juízo criminal:

> A importância deste princípio é evidenciada, no momento em que se constata, no Brasil, a existência de um Código Penal datado de 1940, época em que as condições políticas, econômicas e sociais do país eram significativamente diferentes, e cujo conteúdo reflete os valores vigentes naquele tempo, e não necessariamente coincidentes com os dias de hoje [...] verifica-se, igualmente, que são inúmeras as leis penais extravagantes vigentes no ordenamento, elaboradas a fim de "atualizar" os valores já previstos no Código Penal, ou para tutelar os novos interesses que surgem na sociedade moderna[207].
>
> Como consequência, o direito penal brasileiro apresenta-se não como um conjunto harmônico de disposições coerentes com os ditames constitucionais, [...] mas como um emaranhado de leis em descompasso uma com as outras, servindo às aspirações sociais de momento, sem maiores preocupações quanto à edificação de um sistema punitivo alicerçado em garantias como o princípio da intervenção mínima, da ofensividade, da culpabilidade, da

205 O *clamor social* como vetor influenciador na atividade de produção legislativa remonta aos preceitos de irracionalidade das leis penais conforme preconizado por Ripollés no capítulo antecedente; a opinião pública clamorosa – identificada na fase de disfunção social e do mal-estar coletivo precedentes à atividade de produção legislativa – deturpa a racionalidade teleológica e ética, influencia negativamente os planos e programas de ação tecidos na fase de aplicação da racionalidade programática e acarretam em termos vagos e prejudiciais na lei decorrentes da má formulação destes preceitos normativos com base na racionalidade jurídico-formal e linguística.

206 GOMES, Mariângela Gama de Magalhães. **O princípio da proporcionalidade no direito penal.** Ed. Revista dos Tribunais, São Paulo, 2003, p. 20.

207 GOMES, Mariângela Gama de Magalhães. **O princípio da proporcionalidade no direito penal.** Ed. Revista dos Tribunais, São Paulo, 2003, p. 20.

individualização da pena, etc[208].

Embora no texto constitucional brasileiro não haja menção expressa ao princípio da proporcionalidade em âmbito penal, há várias disposições relacionadas a outros ramos do ordenamento as quais demonstram a presença inequívoca do mandado proporcional no bojo da Constituição.

Dessarte, cite-se os exemplos, na CF/88, das principais disposições dirigidas ao legislador penal, onde se verifica a fundamentação constitucional para a aplicação do princípio da proporcionalidade na relação entre delitos e sanções, bem como no processo penal, como se percebe na relação abaixo[209]:

- Estado Democrático de Direito: uma vez sendo possível extrair a idéia de proporcionalidade desta concepção, constante do artigo 1° da CF/88, os direitos fundamentais dela decorrentes poderão ser limitados pelo Estado, na medida em que demonstrar ser imprescindível à tutela do interesse público, comportando a proporcionalidade um papel ponderador entre interesses individuais dos cidadãos e da coletividade, a ser efetuado segundo uma hierarquia valorativa da qual o legislador penal deve respeitar.
- Pena (significado constitucional): coloca a proporcionalidade como princípio implícito ao direito penal constitucional, arguindo que o próprio conceito de "pena" já traz, em si, uma carga valorativa da idéia de proporcionalidade, visto o caráter garantista paulatinamente incorporado ao direito penal brasileiro, enquanto ordenamento jurídico que compõe o Estado Democrático de Direito.
- Justiça: segundo Miguel Reale Júnior, a menção explícita do valor da justiça, no preâmbulo da CF/88, é um relevante fundamento caracterizador do princípio da proporcionalidade no Estado brasileiro. Justifica-se o termo "justiça" não somente do ponto de vista da garantia do exercício da jurisdição, mas como um valor a ser perseguido, importando na concretização do justo, razoável e proporcional, estendendo-se desde a elaboração legislativa até a aplicação efetiva das normas pelo magistrado (justiça material).
- Liberdade: uma vez que, ao direito penal cabe a proteção dos bens jurídicos à custa do sacrifício da liberdade das pessoas, o mandado de proporcionalidade

208 GOMES, Mariângela Gama de Magalhães. **O princípio da proporcionalidade no direito penal.** Ed. Revista dos Tribunais, São Paulo, 2003, p. 20.

209 GOMES, Mariângela Gama de Magalhães. **O princípio da proporcionalidade no direito penal.** Ed. Revista dos Tribunais, São Paulo, 2003, p. 63-72.

se apresenta como princípio dirigido à maximização da liberdade, remontando a idéia do Estado Democrático de Direito que restringe apenas o necessário à liberdade individual em decorrência do interesse público tutelado, evitando penalizações desmedidas e desnecessárias.

- Dignidade da pessoa humana: reconhece-se a presença do princípio da proporcionalidade, contido no inciso III do artigo 1° da CF/88. Assim, o mandamento constitucional em apreço impõe ao legislador penal o dever de ponderar toda e qualquer intromissão que aponte para limites de direitos e garantias fundamentais, restringindo, por conseguinte, a intervenção penal.
- Princípio da igualdade: contido tanto no preâmbulo como no caput do artigo 5° da CF/88, a igualdade, em âmbito penal, significa a proibição, ao legislador penal, de conferir tratamento discriminatório e arbitrário na eleição das sanções penais para as diferentes situações que demandem regulamentação penal; ou seja, às situações iguais, corresponda tratamento igual, do mesmo modo que às situações diferentes deve corresponder um tratamento diferenciado, orientando a atividade legislativa para a adoção de critérios de racionalidade, valorando diferenças e semelhanças entre os fatos a serem disciplinados, demonstrando coerência nos resultados desta ponderação.
- Proibição de penas cruéis: embasada no inciso III do artigo 5° da CF/88, trata-se da proibição de tortura e tratamento desumano ou degradante, o qual, em que pese ter sido elaborado visando coibir os abusos na fase executória da pena, sustenta-se que é possível identificar a idéia de proporcionalidade, na medida em que se proíba a produção de normas que prevejam penas excessivas em relação ao delito.
- Proporcionalidade no direito de resposta: assegurado no inciso V do artigo 5° da CF/88, prevê que tal direito deverá ser proporcional ao agravo sofrido, consagrando a proteção à honra, intimidade e vida privada do indivíduo.
- Devido processo legal (due process of Law): constante no inciso LIV do artigo 5° da CF/88, significa, em âmbito penal, a orientação da atividade legiferante no sentido de regulamentar as hipóteses em que se admitirá a restrição da liberdade do ser humano, segundo a observância de procedimentos na lei tendentes a garantir um julgamento justo, adequado, proporcional à conduta praticada e com duração razoável.

Por conseguinte, aliado a tais disposições constitucionais, Juan Bustos Ramírez, na obra intitulada *Política criminal y Estado*, (ano de 1996, p. 9) elenca a aplicação de critérios de política criminal como legitimadores do exercício da garantia da liberdade frente ao *ius puniendi* (poder de punir) do Estado, considerando, o indivíduo como um sujeito de direitos e garantias, e não como instrumento da vontade estatal:

> Pode-se dizer, com isto, que o programa político criminal deve estar dirigido a propiciar o máximo de liberdade para os indivíduos [...] Parte-se do pressuposto, dessa forma, que a liberdade é a regra, e as suas restrições constituem a exceção, de onde se apreende a importância de se fixar os limites da intervenção dos Poderes Públicos. Assim, a proporção age em dois sentidos: como limite legítimo ao exercício do direito e como equilíbrio realizado entre duas exigências, do indivíduo e da sociedade[210].

Francesco Palazzo, na obra intitulada *Offensività e ragionevolezza nel controllo di costituzionalità sul contenuto delle leggi penali. Rivista Italiana di Diritto e Procedura Penale* (Ofensividade e razoabilidade no controle de constitucionalidade sobre o conteúdo das leis penais. Revista Italiana de Direito e Processo Penal, ano de 1998, p. 367), argumenta que, enquanto o ideal seria a presença da proporção na aplicação da sanção penal – atendendo a critérios de intervenção mínima do Estado, utilizando-a como *ultima ratio* (último recurso) – o que se verifica é a crescente exigência dos diversos setores da sociedade pela aplicação da tutela penal, acarretando em uma progressiva erosão na esfera de liberdade individual:

> É neste sentido, então, que o princípio da proporcionalidade assume especial papel de garantia, de caráter negativo, cumprindo a finalidade de frear a degeneração do poder punitivo, impedindo-o de expandir-se ilimitadamente[211].

Assim, resta claro o vínculo existente entre o devido processo legal e o princípio da proporcionalidade tanto ao legislador penal como ao julgador, quando da elaboração das leis e execução dos procedimentos processuais, constituindo-se em verdadeira garantia processual a evitar a excessiva punição ou desarrazoada duração de prazos processuais e procedimentos penais.

---

210 GOMES, Mariângela Gama de Magalhães. **O princípio da proporcionalidade no direito penal.** Ed. Revista dos Tribunais, São Paulo, 2003, p. 73.

211 GOMES, Mariângela Gama de Magalhães. **O princípio da proporcionalidade no direito penal.** Ed. Revista dos Tribunais, São Paulo, 2003, p. 75.

Acerca da aferição da proporcionalidade na construção da norma penal, Mariângela explica que esta se desenvolve em dois níveis diversos. No primeiro nível, realiza-se a valoração acerca da conduta em questão preencher os requisitos constitucionais necessários a ser elevada à categoria de ilícito criminal; analisa-se, adiante, o tipo em construção sob duas óticas distintas[212].

Na primeira, verifica-se a necessidade de tal conduta vir ser incriminada por meio de um juízo comparativo, tanto no ordenamento jurídico quanto fora dele, e se existe à disposição da sociedade outro meio capaz de proteger o interesse ameaçado, menos agressivo à liberdade individual, completando a autora ao explicar que somente se dirá tal intervenção penal como necessária nos casos em que seja impossível substituí-la, não havendo outra hipótese menos gravosa, aplicável ao caso.

Na segunda ótica, analisa-se a possibilidade de tal incriminação cumprir a finalidade preventiva a que se propõe o direito penal, ou seja, um juízo de análise entre meios e fins, de modo que, para haver proporcionalidade na norma penal, seja necessário que esta esteja apta ou idônea a prevenir a sociedade frente a práticas já valoradas anteriormente.

Desta forma, em um segundo nível de aferição do juízo de proporcionalidade em sentido amplo, depois de realizada a valoração acima descrita, deve-se ponderar na medida em que o direito penal a proíbe, ou seja, até que ponto o bem jurídico deve ser tutelado pela norma penal:

> Nesta etapa, o juízo de proporcionalidade deverá considerar se a qualidade e a quantidade da pena cominada ao delito são proporcionais à sua gravidade, principalmente se a relação entre a pena e o delito é proporcional a outras relações entre penas e delitos dentro do ordenamento[213].

Malgrado o princípio da proporcionalidade e razoabilidade ter atuação orientadora das políticas criminais, terá relevância no controle sobre o legislador por parte da Corte Constitucional, onde o magistrado será chamado a tutelar os cidadãos diante de leis violadoras dos mandamentos constitucionais, sendo a proporcionalidade, antes de um princípio constitucional, uma verdadeira garantia contra os arbítrios do legislador[214].

---

212 GOMES, Mariângela Gama de Magalhães. **O princípio da proporcionalidade no direito penal.** Ed. Revista dos Tribunais, São Paulo, 2003, p. 80.

213 GOMES, Mariângela Gama de Magalhães. **O princípio da proporcionalidade no direito penal.** Ed. Revista dos Tribunais, São Paulo, 2003, p. 81.

214 GOMES, Mariângela Gama de Magalhães. **O princípio da proporcionalidade no direito penal.** Ed. Revista dos Tribunais, São Paulo, 2003, p. 82.

Constata-se que a aplicação do princípio da proporcionalidade deve ser considerada como relevante ferramenta para a solução prática de colisão entre normas de natureza constitucional e legal, regulando e ponderando interesses conflitantes. Frise-se que, no caso concreto, a proporcionalidade e razoabilidade devem objetivar a consonância entre interesse público e o privado, sendo valores constitucionais de inegável relevo no cenário do direito penal e processo penal, consubstanciando-se em garantias penais e processuais de primeiro escalão no direito de defesa do indivíduo, consectário lógico da legalidade e dignidade da pessoa humana[215].

Nesse contexto, é imprescindível que – tanto na formulação normativa quanto nas decisões judiciais proferidas nos processos – em especial em âmbito penal – estas devam guardar obediência e observância aos valores de adequação, necessidade e proporcionalidade em sentido estrito e razoabilidade, como atos revestidos da garantia de legitimidade formal e material. Em casos práticos, cite-se a irrestrita observância da ideia supra em casos nos quais o ato judicial importe em restrição a direitos fundamentais, tais como medidas cautelares pessoais ou reais, dentre outras.

Uma decisão judicial deve objetivar guardar estrita correspondência entre uma restrição necessária e não abusiva dos direitos fundamentais do réu em atenção as suas garantias processuais, buscando-se, assim, a verdade real dos fatos, sob pena de – no caso de excesso no ato judicial – seja passível de nulidade.

Na mesma sorte, proporcionalidade e razoabilidade devem ser encaradas no processo de formulação das normas penais, como vistas a evitar conteúdos irracionais como demonstrados no subcapítulo antecedente. Dessarte, o princípio da proporcionalidade e razoabilidade podem servir como parâmetros de aferição e fundamentação para o pedido de anulação de atos estatais abusivos, desmedidos e desnecessários.

Ao se considerar, portanto, os valores principiológicos atinentes a proporcionalidade e razoabilidade, tais garantias passam a sair da abstração e ganharem força normativa necessária a proteger os direitos fundamentais do acusado, o que acarreta em um fortalecimento do Estado Constitucional de Direito e do processo penal democrático que lhe deve ser correspondente.

Com os subsídios estudados no presente capítulo, passa a ser possível analisar – no capítulo subsequente – o histórico do processo de formação legislativa da lei

215 PERUCHIN, Marcelo Caetano Guazzelli. O princípio da proporcionalidade como ferramenta eficaz para a aferição da ilegitimidade da indevida restrição a direitos fundamentais, no âmbito do processo penal. **Revista Brasileira de Direito Processual Penal.** Porto Alegre, vol.1, nº 1, p. 227. ISSN 2525-510X. Disponível em: http://www.ibraspp.com.br/revista/index.php/RBDPP/article/download/11/21. Acesso em: 04 de jul. 2019.

antiterrorismo brasileira sob um olhar mais detido com os critérios de racionalidade, proporcionalidade e razoabilidade, como forma de identificar pontos de não observância a tais preceitos valorativos, adiante demonstrados.

4 Aspectos críticos acerca do processo de elaboração legislativa da lei antiterrorismo brasileira

O presente capítulo irá demonstrar que, diante das inúmeras pressões internacionais que obrigam o legislador penal nacional a realizar uma conformação penal interna condizente com os padrões internacionais de criminalização, há um verdadeiro movimento de internacionalização do poder punitivo o qual, muitas vezes constrangidos por intermédio de instrumentos normativos internacionais como convenções e tratados internacionais, e mesmo com as chamadas recomendações propostas por organismos internacionais como o FATF/GAFI, submetem o legislador penal nacional a esse novo modelo de criação e alteração de normas penais.

Em muitos casos na legislação brasileira, tais comandos se apresentam insertos nos regramentos constitucionais, como se observa, dentre outras condutas criminais, o caso do mandado constitucional de criminalização presente no inciso XLIII do artigo 5º da CF/88 acerca da necessidade premente de elaboração da lei antiterrorismo no país, fruto da assunção brasileira a vários compromissos internacionais de enfrentamento e prevenção ao terrorismo e seu financiamento.

Há que se evitar, contudo, que tais padrões internacionais impeçam o Direito Penal nacional de prover uma resposta satisfatória em termos de políticas públicas preventivas baseadas na particularidade de cada região[216].

4.1 O processo de elaboração legislativa da lei antiterrorismo: entre a pressão internacional pela normatização e a intensa disputa política interna para sua aprovação

O processo de discussões políticas a respeito da necessidade de elaboração de uma lei antiterrorismo brasileira inicia-se, concretamente, com a expansão das competências do GAFI em 2001 (incluindo, da lavagem de dinheiro, o combate ao financiamento do terrorismo) e a consequente criação, em 2003, da Estratégia Nacional de Combate

216 DISSENHA, Rui Carlo; INCOTT JÚNIOR, Paulo Roberto. A internacionalização do poder punitivo: os riscos normativos e políticos da demanda por leis penais universais. **Revista Brasileira de Ciências Criminais**, v. 26, n. 147, 2018, p. 813-814. ISSN 1415-5400. Disponível em: https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=6600963. Acesso em: 20 set. 2019.

à Corrupção e Lavagem de Dinheiro (ENCCLA), criada no governo Fernando Henrique Cardoso sob coordenação do Ministro da Justiça, Márcio Tomaz Bastos.

Integravam a ENCCLA diversos órgãos do Poder Executivo federal, como os Ministérios da Justiça e da Fazenda, a Receita Federal, o Banco Central, o Conselho de Controle de Atividades Financeiras e a Advocacia-Geral da União. Também integram a ENCCLA órgãos do Poder Legislativo federal, como o Tribunal de Contas da União, órgãos do Poder Judiciário, como o Conselho Nacional de Justiça, o Ministério Público, e entidades de classe e operadores do Direito, como a Associação Nacional dos Procuradores Federais (ANPF) e a Associação dos Juízes Federais do Brasil (AJUFE).

Por sua vez, o Conselho de controle de Atividades Financeiras (COAF) – órgão do Poder Executivo que, em razão de sua competência relacionada atividades de prevenção à lavagem de dinheiro, possuía a incumbência de representar o governo brasileiro junto ao GAFI – expandiu suas atribuições iniciais – acompanhando a expansão promovida pelo GAFI em 2001 – a fim de implementar as 09 recomendações especiais sobre financiamento ao terrorismo, as quais se juntariam as 40 recomendações já existentes sobre movimentação de ativos financeiros pelo mundo. Em 2004, surge concretamente a preocupação por parte do governo brasileiro após a avaliação, pelo GAFI, acerca da necessidade de o Brasil promulgar leis que tipificassem o terrorismo, melhorando as medidas legais facilitadoras por parte das Autoridades no que concerne ao congelamento e confisco de ativos relacionados ao terrorismo e seu financiamento[217].

Como reação a tal avaliação negativa por parte do GAFI, o COAF – por meio da ENCCLA – levou a questão sobre a necessidade de se discutir uma tipificação penal no ordenamento brasileiro acerca do crime de terrorismo, levando tal preocupação ao fórum da ENCCLA que contava com mais de 60 agências envolvidas direta ou indiretamente no tema, o que acarretou em uma assunção de responsabilidade por parte da ENCCLA no que concerne a coordenação das ações tendentes a implementar as recomendações do GAFI no Brasil, a exemplo da Ação nº. 09/2015 – ENCCLA, a qual objetivava o pronto cumprimento das recomendações propostas e constantemente cobradas pelo GAFI[218].

---

217 REPÚBLICA FRANCESA. GAFI; GAFISUD. **Informe de Evaluación Mutua sobre Lavados de Activos y Financiamento del Terrorismo** – Brasil. Paris, 28 jun. 2004. Disponível em: http://www.gafilat.org/UserFiles//Biblioteca/Evaluaciones/Brasil_2nda_Ronda_2004.pdf. Acesso em 24 set. 2019.

218 BRASIL. PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. **Estratégia Nacional de Combate à Corrupção e à Lavagem de Dinheiro (ENCCLA) — Ministério da Justiça e Segurança Pública**. Brasília-DF, 2015. Ação 9: "Definir medidas para o cumprimento das novas recomendações do Grupos de Ação Financeira – GAFI/FATF. Coordenador: COAF. Colaboradores: AJUFE, AMB, ANPR, Bacen, CNJ, CVM, DPF, MPF, PCSP, RFB, SOF/MPOG e Susep. Disponível em: http://enccla.camara.leg.br/acoes/acoes-de-2015. Acesso em: 26 set. 2019.

Durante a Meta 20 em 2004, o tema terrorismo e seu financiamento foi considerado pela primeira vez no âmbito das discussões da ENCCLA, reforçando-se a necessidade da tipificação penal de tais delitos; em 2006, a Meta 19 envidou esforços – sob coordenação do Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República (GSI) no sentido de aperfeiçoar a tipificação dos crimes de terrorismo e financiamento ao terrorismo por meio de um anteprojeto de lei, atendendo as recomendações do GAFI e os tratados internacionais sobre o tema, acarretando, em 2007, na elaboração das recomendações nº. 01 e 11/2007, as quais realizaram um acompanhamento por meio de um grupo de trabalho coordenado pelo GSI para o aperfeiçoamento do anteprojeto. Como colaboradores desta meta, tinha-se a AGU, a Casa Civil, o Ministério da Defesa, o MPF e PF e a AJUFE[219].

Ademais, outras importantes medidas constantes na Meta nº. 12/2007 e nas ações nº. 05/2011, nº. 10/2013 e nº. 10/2015 forneceram importantes subsídios para a elaboração do Projeto de Lei (PL) nº. 2020/2015, o qual foi objeto da Lei nº. 13.170/2015 a qual tinha por finalidade disciplinar a ação de indisponibilidade de bens, direitos ou valores em decorrência da resolução do Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU/ONU), recentemente revogada pela Lei nº. 13.810/2019.

À propósito de tal discussão, a lei 13.810/2019 consubstancia-se em um verdadeiro mecanismo legal para a promoção de efetividade e eficácia no enfrentamento às práticas terroristas e seu financiamento. Tem como objetivo precípuo o cumprimento das sanções impostas por resoluções do Conselho de Segurança das Nações Unidas[220] (ONU) – incluindo a indisponibilidade de ativos de pessoas naturais e jurídicas e de entidades, e a designação nacional de pessoas investigadas ou acusadas de terrorismo, de seu financiamento ou de atos a ele correlacionados, possibilitando, sem demora, a decretação da indisponibilidade destes bens e congelamento de fundos, dando concretude efetiva ao disposto no artigo 12 e 15[221] da lei antiterrorismo brasileira, ao

219 BRASIL. PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. **Estratégia Nacional de Combate à Corrupção e à Lavagem de Dinheiro (ENCCLA) — Ministério da Justiça e Segurança Pública**. Brasília-DF, 2006. Meta 19: "Elaborar anteprojeto de lei que aperfeiçoe a tipificação dos crimes de terrorismo e de financiamento ao terrorismo, conforme recomendações e tratados internacionais. Prazo: 30 de setembro de 2006. Disponível em: http://enccla.camara.leg.br/acoes/metas-de-2006. Acesso em: 28 set. 2019.

220 O Conselho de Segurança é o órgão da ONU responsável pela paz e segurança internacionais. Ele é formado por 15 membros: cinco permanentes, que possuem o direito a veto – Estados Unidos, Rússia, Reino Unido, França e China – e dez membros não-permanentes, eleitos pela Assembleia Geral por dois anos. Este é o único órgão da ONU que tem poder decisório, isto é, todos os membros devem aceitar e cumprir as decisões do Conselho. Para o acompanhamento anual das resoluções propostas pelos membros: https://www.un.org/securitycouncil/content/resolutions. Acesso em: 29 nov. 2019.

221 BRASIL. PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. **Lei nº. 13.260/2016 de 17 de março de 2016: Art. 12.** O juiz, de ofício, a requerimento do Ministério Público ou mediante representação do delegado de polícia, ouvido o Ministério Público em vinte e quatro horas, havendo indícios suficientes de crime previsto nesta Lei, poderá

possibilitar à Autoridade judiciária o cumprimento de medidas assecuratórias (arresto, sequestro e hipoteca legal) de bens, direitos e valores em nome do investigado ou de interposta pessoa, conforme previstas nos artigos 125 a 144 do Código de Processo Penal (CPP):

> Essas medidas, no entanto, não são suficientes para que se alcance integralmente a repressão que a ONU pretende conferir ao terrorismo, pois, devido à facilidade de trânsito de pessoas e de ativos entre países, é comum que organizações terroristas utilizem pessoas físicas e jurídicas residentes e sediadas em lugares diversos do mundo para manter a salvo bens e valores utilizados para o financiamento de suas atividades. E a Lei 13.260/16 é insuficiente neste ponto porque não é aplicável contra pessoas – físicas ou jurídicas – não envolvidas em crimes que atraiam a aplicação da lei penal brasileira, ainda que alguém mantenha no Brasil ativos que possam ser remetidos ao exterior para beneficiar os componentes de algum grupo terrorista. A Lei 13.810, promulgada em 08 de março de 2019, vem com o propósito de agilizar o cumprimento de "sanções impostas por resoluções do Conselho de Segurança das Nações Unidas, incluída a indisponibilidade de ativos de pessoas naturais e jurídicas e de entidades, e a designação nacional de pessoas investigadas ou acusadas de terrorismo, de seu financiamento ou de atos a ele correlacionados". Neste caso, as medidas independem de o crime ter sido cometido no Brasil. Se o Conselho de Segurança das Nações Unidas emitir resolução impondo sanções a determinados indivíduos pelo cometimento de atos de terrorismo, o Brasil se obriga a cumprir medidas de indisponibilidade de ativos relacionados a esses indivíduos ainda que nenhuma conduta criminosa tenha sido

---

decretar, no curso da investigação ou da ação penal, medidas assecuratórias de bens, direitos ou valores do investigado ou acusado, ou existentes em nome de interpostas pessoas, que sejam instrumento, produto ou proveito dos crimes previstos nesta Lei. § 1º Proceder-se-á à alienação antecipada para preservação do valor dos bens sempre que estiverem sujeitos a qualquer grau de deterioração ou depreciação, ou quando houver dificuldade para sua manutenção. § 2º O juiz determinará a liberação, total ou parcial, dos bens, direitos e valores quando comprovada a licitude de sua origem e destinação, mantendo-se a constrição dos bens, direitos e valores necessários e suficientes à reparação dos danos e ao pagamento de prestações pecuniárias, multas e custas decorrentes da infração penal. § 3º Nenhum pedido de liberação será conhecido sem o comparecimento pessoal do acusado ou de interposta pessoa a que se refere o caput deste artigo, podendo o juiz determinar a prática de atos necessários à conservação de bens, direitos ou valores, sem prejuízo do disposto no § 1º. § 4º Poderão ser decretadas medidas assecuratórias sobre bens, direitos ou valores para reparação do dano decorrente da infração penal antecedente ou da prevista nesta Lei ou para pagamento de prestação pecuniária, multa e custas. **Art. 15.** O juiz determinará, na hipótese de existência de tratado ou convenção internacional e por solicitação de autoridade estrangeira competente, medidas assecuratórias sobre bens, direitos ou valores oriundos de crimes descritos nesta Lei praticados no estrangeiro. § 1º Aplica-se o disposto neste artigo, independentemente de tratado ou convenção internacional, quando houver reciprocidade do governo do país da autoridade solicitante. § 2º Na falta de tratado ou convenção, os bens, direitos ou valores sujeitos a medidas assecuratórias por solicitação de autoridade estrangeira competente ou os recursos provenientes da sua alienação serão repartidos entre o Estado requerente e o Brasil, na proporção de metade, ressalvado o direito do lesado ou de terceiro de boa-fé. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/lei/l13260.htm. Acesso em: 29 nov. 2019.

> cometida em nosso território, nem se justifique a aplicação da lei penal brasileira[222].

Ferramentas legislativas como a Lei nº. 13.810/2019 traduzem a assunção brasileira no que concerne as obrigações internacionais assumidas e que, agora, devem ser cumpridas, não somente com base na elaboração de legislações mais eficientes no enfrentamento ao fenômeno terrorista, mas sim com adoção de políticas públicas de segurança interna e cooperação entre os diversos segmentos de segurança pública e parcerias internacionais visando dar concretude a tal enfrentamento.

Não se limitando somente a legislação correlata sobre terrorismo, mas também em outros temas sensíveis como meio ambiente, genocídio, corrupção e lavagem de capitais, escravidão, tortura e tráfico de pessoas, a nova ordem mundial impõe a chamada "internacionalização do poder punitivo", a qual exige por parte dos estados nacionais uma verdadeira "ação global de combate[223]", compondo uma cartilha de valores globalmente defensáveis por meio, inclusive, de um poder punitivo transnacional que influi sobremaneira nas demandas políticas internas, as quais perdem sentido em termos locais, ganhando corpo a regra de que "alguns problemas são globais e demandam soluções transnacionais"[224].

No que concerne à ENCCLA, por conseguinte, esta funcionou como um verdadeiro catalizador da necessidade de discussão do tema terrorismo, exercendo esse papel ao acompanhar, desde 2004, e recomendar, reiteradamente, desde 2012, a necessidade de tipificação legal do terrorismo e seu financiamento com vistas ao cumprimento da Recomendação nº. 05-GAFI[225].

---

222 CUNHA, Rogério Sanches. Lei 13.810/19: Dispõe sobre a indisponibilidade de ativos de pessoas investigadas ou acusadas de terrorismo. **Meu site jurídico.** São Paulo-SP, mar. 2019, p. 1-3. Disponível em: https://meusitejuridico.editorajuspodivm.com.br/2019/03/11/lei-13-81019-dispoe-sobre-indisponibilidade-de-ativos-de-pessoas-investigadas-ou-acusadas-de-terrorismo/. Acesso em: 29 nov. 2019.

223 Frise-se novamente: a utilização iterativa da expressão "combate" ao terrorismo, tal como veiculada na presente dissertação, não desconsidera as certeiras críticas dirigidas à apropriação de expressões beligerantes para abordar o enfrentamento do crime, fenômeno socialmente construído. No entanto, em atenção ao uso propagado e corrente da expressão, em especial na revisão da literatura promovida na presente investigação, opta-se pelo uso da expressão consagrada, ainda que sujeita a críticas.

224 DISSENHA, Rui Carlo; INCOTT JÚNIOR, Paulo Roberto. A internacionalização do poder punitivo: os riscos normativos e políticos da demanda por leis penais universais. **Revista Brasileira de Ciências Criminais,** v. 26, n. 147, 2018, p. 813-814; 819-820. ISSN 1415-5400. Disponível em: https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=6600963. Acesso em: 13 dez. 2019.

225 BRASIL. MINISTÉRIO DA FAZENDA. **As recomendações do FATF/GAFI. Padrões internacionais de combate à lavagem de dinheiro e ao financiamento do terrorismo e da proliferação.** Brasília-DF, fev. 2012. Disponível em: http://www.fazenda.gov.br/orgaos/coaf/arquivos/as-recomendacoes-gafi. Acesso em: 28 set. 2019.

Todavia, a atuação da ENCCLA teve um importante vetor político no ano de 2006, com os atos criminosos perpetrados na cidade de São Paulo-SP pela organização criminosa denominada Primeiro Comando da Capital (PCC), os quais conferiram destaque ao tema do terrorismo, bem como aos ataques promovidos por traficantes no Rio de Janeiro, no mesmo ano, contra inocentes civis e prédios públicos, devido ao inconformismo por parte da política policial e penitenciária promovida por tais estados da federação ao promover o isolamento de líderes das facções criminosas[226].

No citado anteprojeto esboçado pelo GSI e fruto das recomendações nº. 01 e 11 de 2007 por parte da ENCCLA, havia condutas tipificadas como terrorismo baseadas nos ataques promovidos pelo PCC e traficantes cariocas como o lançamento de artefatos letais, apoderamento de aeronaves e embarcações ou veículos de transporte coletivo, com penas que chegariam até acima dos 30 anos permitidos em lei[227].

Todavia, a possível aprovação do citado anteprojeto de 2007 proposto pelo GSI – do qual o texto não se encontra disponível ao público – foi objeto de forte resistência por parte de segmentos do governo à época presidido por Luis Inácio Lula da Silva do PT. A principal resistência partia do então Ministro da Justiça, Márcio Tomaz Bastos, ao qual a tipificação do terrorismo naqueles termos transferia a Autoridade judiciária a interpretação, caso a caso, do que seria terrorismo, deixando expostos os movimentos sociais como o Movimento dos Sem Terra (MST) que, por possível interesse político, poderiam ter seus atos reivindicatórios indevidamente criminalizados, conforme se percebe em crítica realizada pelo presidente da OAB à época, Cézar Britto:

> O problema de uma lei que não define o que é terrorismo é que ela pode ser aplicada em várias ações. Se não há definição clara do crime a ser punido, corre-se o risco de transformar em ato terrorista qualquer greve ou manifestação em que ocorra alguma violência não prevista[228].

Decerto, o anteprojeto foi barrado por ação política do Ministério da Justiça à época, o que culminou no fracasso junto ao fórum civil que se constituía a ENCCLA;

226 O ESTADO DE S. PAULO. Onda de ataques do PCC mata ao menos 14 em São Paulo. **O Estado de São Paulo**, São Paulo, 13 mai. 2006. Disponível em: https://www1.folha.uol.com.br/folha/cotidiano/ult95u121412.shtml. Acesso em: 28 set. 2019.

227 MICHAEL, Andréia. Projeto definirá ataques como ato terrorista. **Folha de São Paulo**. Brasília-DF, 04 jan. 2007. Disponível em: http://www1.folha.uol.com.br/folha/cotidiano/ult95u130089.shtml. Acesso em: 30 set. 2019.

228 RODRIGUES, Alex. Governo estuda anteprojeto de lei contra o terrorismo. **Agência Brasil.** Brasília, 13 mar. 2007. Disponível em: http://memoria.ebc.com.br/agenciabrasil/noticia/2007-03-13/governo-estudaanteprojeto-de-lei-contra-terrorismo. Acesso em 30 set. 2019.

todavia, com uma outra roupagem, um segundo anteprojeto foi proposto pelo GSI, ainda sob o comando do general Jorge Armando Félix, no fórum com a participação de mais atores interessados na medida, como a Câmara de Relações Exteriores e Defesa Nacional (CREDEN), o qual tinha como objetivo a substituição da Lei de Segurança Nacional (LSN), nº. 7.170/83 por um instrumento legal compatível com a Constituição Federal de 1988, onde um Grupo de Estudo, instituído por meio da portaria nº. 38/CH/GSI em 17 de outubro de 2008, envidaria esforços para a elaboração da chamada Lei de Defesa da Soberania e do Estado Democrático de Direito, a qual tinha propósitos de ampliar o conceito de terrorismo, seguindo o desenho de segurança nacional.

Novamente em oposição ao novo anteprojeto, o agora Ministro da Justiça Tarso Genro, manteve uma posição de resistência ao remodelado anteprojeto, arguindo que esta excessiva ampliação do conceito de terrorismo permitida, de golpes de Estado a criminalização de movimentos sociais ou públicos de protesto.

O que se queria, em verdade, era somente a tipificação do financiamento ao terrorismo, deixando a discussão de seu conceito amplo em segundo plano. Todavia, em 2010, houve nova redistribuição de forças políticas, estando, do lado militar e do GSI o Ministro da Defesa Nelson Jobim, o que aparentava se tornar uma importante mudança de cenário propício ao avanço do anteprojeto. Contudo, devido a saída de Tarso Genro para concorrer às eleições de 2010, o Ministro da Justiça interino permaneceu politicamente enfraquecido. Frise-se que, com o fim do mandado do presidente Lula, ainda em 2010, o anteprojeto sequer foi enviado ao Congresso Nacional, ficando assim nos anos seguintes, conforme palavras do ex-diretor da Agência Brasileira de Inteligência (ABIN) à época, Márcio Paulo Buzanelli:

> Foi um projeto que não saiu do âmbito do Executivo. Porque, no meu entender, o governo que se despediu, não tinha, em grau necessário, a percepção de ameaças ao Estado e a consciência da necessidade de tratar dos temas associados às mesmas, tanto no nível administrativo, quanto no legal. Tinha outras prioridades[229].

Percebe-se, portanto, no processo de discussões parlamentares e de outros organismos nacionais até a elaboração da lei nº. 13.260/2016, que o período compreendido entre 1988 – com a promulgação da Carta Magna brasileira e consequente imposição do

229 BUZANELLI, Márcio Paulo. Porque é necessário tipificar o crime de terrorismo no Brasil. **Revista Brasileira de Inteligência**, n. 7, 2013, p. 9-19. ISSN 1809-2632. Disponível em: http://www.abin.gov.br/conteudo/uploads/2018/05/RBI-8-Artigo-1-PORQUE-É-NECESSÁRIO-TIPIFICAR-O-CRIME-DE-TERRORISMO-NO-BRASIL.pdf. Acesso em: 01 out. 2019.

mandado de criminalização acerca do tema terrorismo – até 2015, quando das tratativas parlamentares finais para a publicação e vigência da lei antiterrorismo no Brasil, um período onde prevaleceram a resistência e a contestação acerca da abrangência da criminalização do terrorismo em normas internacionais, indo de encontro aos interesses dos atores políticos à época de sua publicação. Contudo, esse processo dificultoso não seria exclusividade do Brasil:

> [...] a criação de uma legislação integrada no combate ao terrorismo é um trabalho árduo e arriscado. A experiência em outros países nos ensina que existe um grande risco de que a falta de mecanismos de controle e um maior debate sobre esse fenômeno possa levar ao uso criativo e instrumental dessa legislação para fins políticos. Isso deve ser evitado de qualquer forma. A existência dessa legislação é um importante instrumento no combate ao terrorismo internacional, mas não deve ser utilizada na intervenção em outras atividades políticas que, em realidade, não se configuram como terrorismo tais como movimentos sociais legítimos[230].

Tais atores, no Brasil – como em outras partes do Mundo – realizam questionamentos prévios a publicação legal em razão de temer pela ameaça que tal norma penal e processual penal poderá trazer a práticas e crenças preexistentes[231]. No Brasil, a preocupação nasceu principalmente em razão dos movimentos de manifestação e reivindicação de direitos fundamentais e as possíveis reações estatais a tais pleitos, o que acarretaria serem alvos indevidos do aparato estatal de repressão criminal.

Ademais, socorrendo-se dos ensinamentos propostos por Manuel Atienza no capítulo antecedente, percebe-se que tal norma protetiva dos movimentos sociais e sua discussão política no parlamento – acerca de sua incidência ou não – busca atingir a lei antiterrorismo brasileira no que concerne à sua eficiência, visto pretender restringir o alcance da mencionada lei aos casos de abuso no direito de manifestação por parte de tais movimentos sociais. Decerto que a excludente legal prevista no §2º do artigo 2º da LAT[232] jamais poderia conferir uma *carta branca* para a atuação dos movimentos sociais à margem dos limites legais.

---

230 LASMAR, Jorge Mascarenhas. A legislação brasileira de combate e prevenção do terrorismo quatorze anos após 11 de Setembro: limites, falhas e reflexões para o futuro. **Revista de Sociologia e Política,** v. 23, n. 53, mar. 2015, p. 67. ISSN 0104-4478. Disponível em: http://www.scielo.br/pdf/rsocp/v23n53/0104-4478-rsocp-23-53-0047.pdf. Acesso em: 10 out. 2019.

231 ARCHARYA, Amitav. How ideas spread: Whose norms matter? Norm Localization and Institutional Change in Asian Regionalism. **The International Organization Foundation and Cambridge University Press**, v. 58, n. 2, apr. 2004, p. 251. E-ISSN 1531-5088. Disponível em: https://doi.org/10.1017/S0020818304582024. Acesso em: 11 out.

232 BRASIL. PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. **Lei nº. 13.260/2016 de 17 de março de 2016:** Art. 2º – O

A irracionalidade pragmática (constante nos cinco níveis de racionalidade penal), "aparecerá na medida em que os objetivos perseguidos pela lei não tenham sido estabelecidos no âmbito de um emprego discursivo do critério democrático, que tenha prestado a devida atenção a todos os componentes ético-políticos relevantes, ou não reflitam esse acordo" [233].

Parece, portanto, ser o caso da presente discussão parlamentar, visto que tal trecho que retira os movimentos sociais da possível aplicação de atos de terrorismo teve sua palavra final com o veto político da presidenta Dilma Rousseff (PT) à época da publicação e vigência da lei, ignorando, pois, o resultado de discussões parlamentares, as quais refletiam, por via indireta, a vontade popular.

Por consequência, a presente norma insculpida no §2º do artigo 2º da LAT vai ao encontro da irracionalidade jurídico-formal, haja vista ser a "característica das leis inconsistentes consigo mesmas ou que introduzem ou deixam sem resolver incoerências no setor jurídico no qual estão inseridas ou no conjunto do ordenamento jurídico". E, por fim, a irracionalidade linguística, a qual "afeta as leis cuja formulação impede ou dificulta a transmissão de seu conteúdo aos destinatários de seu cumprimento ou aplicação"[234].

Desta forma, marca-se o processo antecedente à elaboração da lei antiterrorismo no Brasil, por um lado, daqueles atores que pressionavam o parlamento a cumprir o mandamento constitucional insculpido no artigo 5º, XLIII da Constituição federal de 1988, inclusive para atender as recomendações propostas pelo Grupo de Ação Financeira Internacional (GAFI) ao passo que, por outro lado, atores políticos os quais – diante da perigosa imprecisão do conceito de terrorismo – temiam a politização da discussão acerca do espectro de aplicação da mencionada lei.

---

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. § 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. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/lei/l13260.htm. Acesso em: 01 out. 2019.

233 DÍEZ RIPOLLÉS, José Luis. **A racionalidade das leis penais. Teoria e prática.** Tradução de Luis Régis Prado. São Paulo, 2005, ed. Revista dos Tribunais, p. 102-103.

234 DÍEZ RIPOLLÉS, José Luis. **A racionalidade das leis penais. Teoria e prática.** Tradução de Luis Régis Prado. São Paulo, 2005, ed. Revista dos Tribunais, p. 102-103.

4.1.1 A atividade parlamentar brasileira nas últimas décadas: os esforços no sentido de construir uma legislação de prevenção e enfrentamento ao terrorismo e seu financiamento

Exatamente em razão de tal preocupação, 41 emendas ao projeto foram apresentadas – dentre os mais variados partidos políticos – com uma série de modificações em instrumentos normativos de investigação criminal do delito de terrorismo, dentre os quais, modificações acerca de seu conceito constante no artigo 2º do Projeto de Lei 2016/2015[235], dos quais propugnavam, em termos gerais, acerca da inclusão dos motivos relacionados a questões de gênero como motivadores de atos terroristas (indevidamente retirado da redação final), bem como aditivos normativos com o fim de proteger os movimentos sociais.

Foi apresentado, ademais, na sessão de votação no plenário, por deputados do Partido dos Trabalhadores (PT), sob a liderança de José Guimarães, um destaque solicitando a retirada do conceito de terrorismo do texto final sob a justificativa da imprecisão do termo, sendo tal destaque derrotado por 68 votos favoráveis contra 335 contrários, o que evidenciou a disputa política por parte destes atores, travada até os últimos momentos das tratativas para a aprovação da legislação antiterror[236].

A seguir, de forma cronológica, ilustrativa e resumida, segue as principais discussões referentes – direta ou indiretamente – ao tema terrorismo no parlamento brasileiro nas últimas décadas, evidenciando que, a par das inúmeras discussões acerca do tema neste período até a publicação da lei nº. 13.260/2016, as propostas de aprovação dos termos objeto de conflito variavam conforme o momento de alternância política dos detentores do poder no país em um dado momento:

---

235 Frise-se que, no Senado Federal, o presente projeto foi rediscutido naquela Casa legislativa sob nova denominação de Projeto de Lei da Câmara (PLC) nº. 101/2015, a qual foi transformada na lei nº. 13.260/2016 com vetos parciais em 21 de março de 2016. BRASIL. SENADO FEDERAL. **Projeto de Lei da Câmara nº. 101/2015.** 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. Autoria: Poder Executivo, sob relatoria do Senador Aloysio Nunes Ferreira (PSDB/SP). Disponível em: https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/122772. Acesso em: 28 set. 2019.

236 BRASIL. CÂMARA DOS DEPUTADOS. **Projeto de lei nº 2016/2015**. Altera a Lei nº 12.850, de 2 de agosto de 2013, e a Lei nº 10.446, de 8 de maio de 2002, para dispor sobre organizações terroristas. Autoria: Poder Executivo, sob relatoria do Deputado Arthur Oliveira Maia (SD/BA). Disponível em: https://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_emendas;jsessionid=CBA5806E5B3D7F7102A9D1D79C1EAF14.proposicoesWebExterno1?idProposicao=1514014&subst=0. Acesso em: 29 set. 2019.

PROJETOS DE LEI DA CÂMARA DOS DEPUTADOS		
PROJETO DE LEI	AUTORIA, INICIATIVA E OBJETO	SITUAÇÃO
PL 6164/1982	Autor: Dep. Sérgio Murilo (MDB/PE). Define os crimes contra a segurança nacional, estabelece normas para o seu processo e julgamento, e dá outras providencias.	ARQUIVADO.
PL 3947/1984	Autor: Dep. Nadyr Rossetti (PDT/RS). Altera dispositivos da lei nº 7.170, de 14 de dez.de 1983, que dispõe sobre os crimes contra a segurança nacional.	ARQUIVADO.
PL 2462/1991	Autor: Dep. Hélio Bicudo (PT/SP). Define os crimes contra o Estado Democrático de Direito e a Humanidade.	MESA DIRETORA DA CÂMARA (17/07/2008).
PL 3054/2000	Autor: Dep. Milton Temer (PT/RJ). Dispõe sobre a revogação da Lei de Segurança Nacional. (Apensado ao PL 3163/2000).	REQ. INCLUSÃO EM PLENÁRIO nº. 8945/2013.
PL 3163/2000	Autor: Dep. Vivaldo Barbosa (PDT/RJ). Revoga a Lei nº 7.170, de 14 de dezembro de 1983, que dispõe sobre Segurança Nacional e demais disposições em contrário. (Apensado ao PL 3054/2000).	Recebido em 06/2001 pela Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional (CREDN).
PL 5791/2001	Autor: Dep. Ivan Paixão (PPS/SE). Institui o Dia Nacional de Repúdio ao Terrorismo.	ARQUIVADO.
PL 6764/2002	Autor: Poder Executivo. Acrescenta o Título XII, que trata dos crimes contra o Estado Democrático de Direito, à Parte Especial do Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 - Código Penal, e dá outras providências. (Apensado ao PL 2462/1991).	Req. nº 3010 à MESA, que redistribui o PL n.º 2462/1991 e o PL nº 6764/2002 à Comissão de Direitos Humanos e Minorias (CDHM).
PL 7175/2002	Autor: Dep. Robson Tuma (PFL/SP). Define o crime de terrorismo e modifica a redação do parágrafo único do art. 1º, da Lei nº 8.072, de 25 de julho de 1990, que trata dos crimes hediondos.	ARQUIVADO.
PL 7485/2002	Autor: Dep. José Carlos Coutinho (PFL/RJ). Tipifica como crime a divulgação, transmissão e utilização indevida de conteúdo de correspondência, telefonemas ou outras comunicações, interceptadas sem a autorização do destinatário.	ARQUIVADO.

PROJETOS DE LEI DA CÂMARA DOS DEPUTADOS		
PROJETO DE LEI	AUTORIA, INICIATIVA E OBJETO	SITUAÇÃO
PL 149/2003	Autor: Dep. Alberto Fraga (PMDB/DF). Altera o Decreto-lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 - Código Penal, tipificando o crime de terrorismo e dá outras providências.	APENSADO AO PL 7765/2010.
PL 4071/2004	Autor: Dep. Ivan Paixão (PPS/SE). Institui o Dia Nacional de Repúdio ao Terrorismo a ser comemorado no dia 11 de setembro.	ARQUIVADO.
PL 486/2007	Autor: Dep. Eduardo Valverde (PT/RO). Define crime de terrorismo, organização terrorista e dá outras providencias.	ARQUIVADO.
PL 8006/2010	Autor: Dep. Jair Bolsonaro (PP/RJ). Altera dispositivos do Decreto-lei nº 2.848, de 07 de dezembro de 1940 (Código Penal), da Lei nº 7.210, de 11 de julho de 1884 (Lei de Execuções Penais) e da Lei nº 8.072, de 25 de julho de 1990, relativamente aos crimes de quadrilha, associação para o tráfico ilícito de entorpecentes e drogas afins e contra o patrimônio praticados com grave ameaça ou violência à pessoa.	ARQUIVADO.
PL 1558/2011	Autor: Dep. João Campos (PSDB/GO). Dispõe sobre as organizações terroristas, os meios de prevenção, investigação, obtenção de prova, o procedimento criminal e dá outras providências. (Apenso ao PL 2462/1991).	COORDENAÇÃO DE COMISSÕES PERMANENTES (CCP) em 03/2013.
PL 2330/2011	Autor: Poder Executivo. Dispõe sobre as medidas relativas à Copa das Confederações Fifa 2013 e à Copa do Mundo Fifa 2014, que serão realizadas no Brasil; e altera as Leis n.º 6.815, de 19 de agosto de 1980, e 10.671, de 15 de maio de 2003. Lei Geral da Copa. Concede aos Símbolos Oficiais da FIFA a qualidade de "Marca de Alto Renome" e "Marca Notoriamente Conhecida"; define os crimes relacionados às competições: uso indevido de Símbolos Oficiais, Marketing de Emboscada por Associação e Marketing de Emboscada por Intrusão.	TRANSFORMADO NA LEI ORDINÁRIA nº. 12.663/2012.
PL 3714/2012	Autor: Dep. Edson Pimenta (PSD/BA). Tipifica o crime de terrorismo. (Apensado ao PL 7765/2010).	À CCP em 05/2012.

PROJETOS DE LEI DA CÂMARA DOS DEPUTADOS		
PROJETO DE LEI	**AUTORIA, INICIATIVA E OBJETO**	**SITUAÇÃO**
PL 4674/2012	Autor: Dep. Walter Feldman (PSDB/SP). Dispõe sobre os crimes relacionados a atividades terroristas e dá outras providências. (Apensado ao PL 2462/1991).	Apensado pela MESA ao PL 1790/2015 em 06/2015.
PL 5571/2013	Autor: Dep. Alexandre Leite (DEM/SP). Tipifica o crime de terrorismo e estabelece outras disposições. (Apensado ao PL 4674/2012).	À CCP em 06/2013.
PL 5773/2013	Autor: Dep. Onyx Lorenzoni (DEM/RS). Altera o Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940, acrescentando o art. 288 - B, tipificando o crime de terrorismo, e dá outras disposições. (Apensado ao PL 4674/2012).	Requerimento de desarquivamento em 02/2019.
PL 5964/2013	Autor: Dep. Rogério Peninha Mendonça (PMDB/SC). Proíbe a utilização de objeto ou substância que dificulte a identificação do usuário em local público. (Caso dos manifestantes *black blocks).*	Designado relator na Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC) em 07/2019.
PL 6198/2013	Autor: Dep. Jorge Tadeu Mudalen (DEM/SP). Inclui o art. 40-A ao Decreto-lei 3.688, de 3 de outubro de 1941, que trata das Contravenções Penais para proibir o uso de máscaras e outros materiais usados para esconder o rosto durante manifestações populares definidas como a união de três ou mais pessoas que têm o intuito de perturbar a paz pública. (Apensado ao PL 5964/2013).	Desarquivado pelo Req. 55/2019. Encontra-se na MESA em 02/2019.
PL 6347/2013	Autor: Dep. Carlos Sampaio (PSDB/SP). Acrescenta o § 2º ao art. 163, do Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 - Código Penal Brasileiro. Aumenta a pena para aqueles que se aproveitam do anonimato proporcionado pelas manifestações para provocar danos ao patrimônio público ou privado. (Apensado ao PL 6277/2013).	Desarquivado pelo Req. 55/2019. Encontra-se na MESA em 02/2019.
PL 6461/2013	Autor: Dep. Junji Abe (PSD/SP). Torna contravenção penal o participar de manifestações públicas com máscaras, capuzes ou similares. (Apensado ao PL 6198/2013).	Desarquivado pelo Req. 55/2019. Encontra-se na MESA em 02/2019.

PROJETOS DE LEI DA CÂMARA DOS DEPUTADOS		
PROJETO DE LEI	AUTORIA, INICIATIVA E OBJETO	SITUAÇÃO
PL 1378/2015	Autor: Dep. Arthur Virgílio Bisneto (PSDB/AM). Insere dispositivos no Código Penal e no Código Penal Militar, para tipificar o crime de terrorismo. (Apensado ao PL 2462/1991).	Apensado pela MESA ao PL 2583/2015 em 08/2015.
PL 1594/2015	Autor: Dep. Lincoln Portela (PR/MG). Tipifica o crime de terrorismo, alterando o Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940, Código Penal. (Apensado ao PL 2462/1991).	À CCP em 06/2015.
PL 1790/2015	Autor: Dep. Alberto Fraga (DEM/DF). Dispõe sobre os crimes de terrorismo, seu financiamento, nos termos do art. 5º, XLIII, da Constituição Federal, e dá outras providências. Altera a Lei nº 8.072, de 1990. (Apensado ao PL 4674/2012).	À CCP em 06/2015.
PL 2020/2015	Autor: Poder executivo. Disciplina a ação de indisponibilidade de bens, direitos ou valores em decorrência de resolução do Conselho de Segurança das Nações Unidas - CSNU.	TRANSFORMADO NA LEI ORDINÁRIA nº. 13.170/2015. (Revogada pela Lei nº. 13.810/2019).
PL 2294/2015	Autor: Dep. André Figueiredo (PDT/CE). Tipifica o crime de terrorismo e dá outras providências. Altera a Lei nº 8.072, de 1190. Revoga dispositivo da Lei nº 7.170, de 1983. (Apensado ao PL 2462/1991).	À CCP em 07/2015.
PL 3654/2015	Autor: Dep. Toninho Pinheiro (PP/MG). Altera dispositivo do Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 - Código Penal. Altera a definição e aumenta a pena de crime de esbulho possessório e trata da imediata desocupação pela autoridade policial da área invadida. (Visaria afetar as ações de movimentos sociais).	ARQUIVADO.
PL 5917/2016	Autor: Dep. Patrus Ananias (PT/MG), Erika Kokay (PT/DF), Valmir Assunção (PT/BA), Nilto Tatto (PT/SP), Marcon (PT/RS) e outros. Acrescenta inciso ao art. 1º da Lei nº 12.850, de 2 de agosto de 2013. Exclui os movimentos sociais da classificação de organização criminosa.	Pronta para Pauta na Comissão de Segurança Pública e Combate ao Crime Organizado (CSPCCO) em 09/2019.

PROJETOS DE LEI DA CÂMARA DOS DEPUTADOS		
PROJETO DE LEI	**AUTORIA, INICIATIVA E OBJETO**	**SITUAÇÃO**
PL 6123/2016	**Autor: João Rodrigues (PSD/SC). Altera o Decreto Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 - Código Penal para instituir forma qualificada de esbulho possessório e dá outras providências. (Apensado ao PL 2462/1991). (Visaria afetar as ações de movimentos sociais).**	**Arquivado pela MESA em 01/2019.**

Tabela: **elaborada pelo autor.** As informações estão disponíveis em: https://www.camara.leg.br/busca-portal/proposicoes/pesquisa-simplificada. Acesso entre 01 a 20 dez. 2019.

Note que os projetos de lei acerca da elaboração de uma lei antiterrorismo brasileira estavam em processo de discussão legislativa bem antes da Constituição Federal de 1988, em pleno regime de governo militar ditatorial, onde as críticas acerca da vagueza e indeterminação de um conceito de terrorismo já eram objeto de estudo de juristas. Ademais, curioso perceber que a atividade de proposição de projetos de lei (PL) é bem superior entre os anos de 2013 a 2015 do que anos após o atentado às torres gêmeas em Nova Iorque em 2001.

Isso demonstra, pois, que o governo brasileiro somente adotou uma posição mais pró-ativa devido a pressão de organismos internacionais como o GAFI para a adoção de uma lei antiterror vigente ao tempo dos jogos olímpicos RIO 2016, sob pena de prejuízos em relação a ameaça de inclusão do Brasil na lista de países não cooperantes (NTCC); demonstra-se, assim, a eficiência das medidas internacionais de proteção aos Direitos Humanos no que concerne a pressão exercida sobre os governos domésticos, inclusive no que toca as funções da pena e no Direito Penal:

> [...] o poder punitivo global é também resultado de uma ampliação da compreensão acerca da necessidade de se conferir efetividade às possibilidades de exercício dos direitos humanos. Haveria, nesse sentido, uma obrigação ambivalente, no que toca os Estados, em relação aos direitos humanos. Ao mesmo tempo em que estão obrigados a promovê-los por meio de ações positivas, como a criação de instrumentos aptos a permitir o livre desenvolvimento de cada cidadão, surge o dever de proteção suficiente desses direitos por meio de mecanismos de repressão e prevenção de agressões atentatórias aos mesmos. Esse dever internacional de prevenção e punição, se não for devidamente atendido, pode gerar aos Estados uma série de constrangimentos e sanções [...][237].

237 DISSENHA, Rui Carlo; INCOTT JÚNIOR, Paulo Roberto. A internacionalização do poder punitivo: os riscos normativos e políticos da demanda por leis penais universais. **Revista Brasileira de Ciências Criminais,**

Em termos de elaboração de projetos de lei no Congresso Nacional, tal fato, inclusive, teve maior repercussão do que o próprio atentado em 11 de setembro, onde, comumente, os países passaram a adotar uma série de medidas preventivas de segurança internacional, tanto em âmbito legislativo como administrativo, permanecendo o Brasil em evidente letargia.

Outra hipótese é a decisão – por parte do poder Executivo – de pautar propostas próprias, diante da evidente disputa entre atores de esquerda e de direita no jogo político do Congresso tendentes a aprovar uma tipificação sobre o crime de terrorismo, sem, contudo, incidir em indeterminação de conceitos que pudessem prejudicar os movimentos sociais:

> [...] os próprios parlamentares começam a reivindicar, querer avançar um projeto muito pior do que o que estava lá. [...] houve a decisão do Executivo de mandar algo para tentar, pelo menos, mandar algo que fosse um pouco mais racional do que aquilo que poderia ser aprovado lá [no Congresso Nacional][238].

Observa-se – com uma menor proporção em termos de proposições legislativas – situação semelhante no Senado Federal, conforme demonstra a tabela:

PROJETOS DE LEI DO SENADO FEDERAL		
PROJETO DE LEI	**AUTORIA, INICIATIVA E OBJETO**	**SITUAÇÃO**
PLS 209/2003	**Autor: Sen. Antônio Carlos Valadares (PSB/SE). Dá nova redação a dispositivos da Lei nº 9613, de 3 de março de 1998, objetivando tornar mais eficiente a persecução penal dos crimes de lavagem de dinheiro.**	**TRANSFORMADO NA LEI ORDINÁRIA nº. 12.683/2012.**
PLS 264/2006	**Autoria: CPMI da Terra de 2003. Altera os arts. 161 do Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940, e o art. 1º da Lei nº 8.072, de 25 de julho de 1990, para prever o esbulho possessório com fins políticos e enquadrá-lo no rol dos crimes hediondos, e dá outras providências. (Visaria afetar as ações de movimentos sociais).**	**ARQUIVADO.**

v. 26, n. 147, 2018, p. 824. ISSN 1415-5400. Disponível em: https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=6600963. Acesso em: 13 dez. 2019.

238 PEREIRA, Marivaldo. Depoimento. Brasília, 3 nov. 2016. Entrevista concedida a Guilherme de Jesus France para o projeto As Origens da Lei Antiterrorismo. FRANCE, Guilherme de Jesus. As origens da lei antiterrorismo: os tortuosos caminhos de localização das normas internacionais de combate ao terrorismo no Brasil. **Dissertação de Mestrado em História, Política e Bens culturais, Fundação Getúlio Vargas** (FGV). Orientador:

PLS 707/2011	**Autor: Sen. Blairo Maggi (PL/MT). Define o crime de terrorismo. Define como crime a prática, por motivo político, ideológico, filosófico, religioso, racista ou separatista, com o fim de infundir terror, de: a) devastação, saque, explosão de bombas, sequestro, incêndio, depredação ou prática de atentado pessoal ou sabotagem, causando perigo efetivo ou dano a pessoas ou bens; b) apoderamento ou exercício de controle, total ou parcialmente, definitiva ou temporariamente, de meios de comunicação ao público ou de transporte, portos, aeroportos, estações ferroviárias ou rodoviárias, instalações públicas ou estabelecimentos destinados ao abastecimento de água, luz, combustíveis ou alimentos, ou à satisfação de necessidades gerais e impreteríveis da população; estabelece que na mesma pena incorre quem pratica as condutas previstas neste artigo, mediante acréscimo, supressão ou modificação de dados, ou se por qualquer outro meio interfere em sistemas de informação ou programas de informática; determina ainda causas de agravamento de pena.**	**ARQUIVADO.**
PLS 728/2011	**Autoria: Sen. Marcelo Crivella (REPUBLICANOS/RJ), Sen. Ana Amélia (PP/RS), Sen. Walter Pinheiro (PT/BA) e outros. Define crimes e infrações administrativas com vistas a incrementar a segurança da Copa das Confederações FIFA de 2013 e da Copa do Mundo de Futebol de 2014, além de prever o incidente de celeridade processual e medidas cautelares específicas, bem como disciplinar o direito de greve no período que antecede e durante a realização dos eventos, entre outras providências. Define o crime de terrorismo, tendo pena de reclusão de 15 (quinze) a 30 (trinta) anos; se resultar em morte, pena de reclusão de 24 (vinte quatro) a 30 (trinta) anos; praticado contra coisa, pena de reclusão de 8 (oito) a 20 (vinte) anos (art. 4º). Define o crime de ataque a delegação, tendo pena de reclusão de 2 (dois) a 5 (cinco) anos e multa (art. 5º).**	**ARQUIVADO.**

Prof. Dr. Alexandre Luís Morelli Rocha. Rio de Janeiro, abr. 2017, p. 149. Disponível em: https://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/handle/10438/18496. Acesso em: 14 dez. 2019.

PLS 762/2011	Autor: Sen. Aloysio Nunes Ferreira (PSDB/SP). Define crimes de terrorismo, tipificando a conduta de provocar ou infundir terror ou pânico generalizado mediante ofensa à integridade física ou privação da liberdade de pessoa, por motivo ideológico, religioso, político ou de preconceito racial, étnico, homofóbico ou xenófobo; dispõe que o condenado pelos crimes de terrorismo iniciarão o cumprimento da penal em regime fechado e que os crimes são inafiançáveis e insuscetíveis de graça, anistia, indulto e fiança; estabelece que a competência para julgar os crimes de terrorismo são da Justiça Federal; altera o art. 8º da Lei nº 8.072/1990 para dispor que será de três a seis anos de reclusão a pena prevista no art. 288 do Código Penal (Quadrilha ou Bando), quando se tratar de crimes hediondos e prática da tortura; revoga a Lei nº 7.170/1983 que "define os crimes contra a segurança nacional, a ordem política e social, estabelece seu processo e julgamento e dá outras providências".	ARQUIVADO.
PLS 236/2012	Autor: Sen. José Sarney (MDB/AP). Reforma do Código Penal Brasileiro. Institui novo Código Penal, sendo divido em Parte Geral (art. 1º ao 120) e Parte Especial (art. 121 ao 541). [...] A Parte Especial tem os seguintes Títulos: [...] VIII – Crimes Contra a Paz Pública (art. 239 ao 258); [...] XVI – Crimes Contra os Direitos Humanos (art. 458 ao 503); XVII – Crimes de Guerra (art. 504 ao 541). (Os crimes de terrorismo encontram-se no título "Crimes Contra a Paz Pública").	Relatoria atual com o Sen. Rodrigo Pacheco. Encontra-se no plenário do Senado Federal em 10/2019.
PLS 499/2013	Autoria: ATN Nº 2, de 2013 - CONSOLIDAÇÃO DA LEGISLAÇÃO FEDERAL E REGULAMENTAÇÃO DE DISPOSITIVOS DA CF. Define crimes de terrorismo, estabelecendo a competência da Justiça Federal para o seu processamento e julgamento.	ARQUIVADO.

PLS 508/2013	Autor: Sen. Armando Monteiro (PTB/PE). Tipifica o crime de vandalismo, estabelecendo a pena de reclusão, de quatro a doze anos e multa, além das penas correspondentes à violência e à formação de quadrilha, e ressarcimento dos danos causados. Estabelece que o crime também se configura pela presença do agente em atos de vandalismo, tendo em seu poder objetos, substâncias ou artefatos de destruição ou de provocação de incêndio ou qualquer tipo de arma convencional ou não, inclusive porrete, bastão, barra de ferro, sinalizador, rojão, substância inflamável ou qualquer outro objeto que possa causar destruição ou lesão, incorrendo nas mesmas penas aquele que idealiza, coordena, estimula a participação, convoca ou arregimenta participantes para fins de atos de vandalismo, mediante distribuição de folhetos, avisos ou mensagens, pelos meios de comunicação, inclusive pela internet. Estabelece as formas qualificadas do crime. Estabelece que qualquer que seja o tempo de condenação, a pena será cumprida inicialmente em regime fechado.	ARQUIVADO.

PLS 44/2014	Autor: Sen. Romero Jucá (MDB/RR). Define terrorismo como provocar ou infundir terror ou pânico generalizado mediante ofensa ou tentativa de ofensa à vida, à integridade física ou à saúde ou à privação da liberdade de pessoa, com pena de reclusão, de 15 (quinze) a 30 (trinta) anos; dispõe que não constitui crime de terrorismo a conduta individual ou coletiva de pessoas, movimentos sociais ou sindicatos, movidos por propósitos sociais ou reivindicatórios, visando contestar, criticar, protestar, apoiar com o objetivo de defender ou buscar direitos, garantias e liberdades constitucionais; define financiamento do terrorismo como oferecer, obter, guardar, manter em depósito, investir ou contribuir de qualquer modo para a obtenção de ativo, bem ou recurso financeiro, com a finalidade de financiar, custear ou promover prática de terrorismo, ainda que os atos relativos a este não venham a ser executados, com pena de reclusão, de 15 (quinze) a 30 (trinta) anos; define terrorismo contra coisa como provocar ou infundir terror ou pânico generalizado mediante dano a bem ou serviço essencial, como pena de reclusão, de 8 (oito) a 20 (vinte) anos; determina pena de reclusão, de 3 (três) a 8 (oito) anos, para quem incitar o terrorismo; define favorecimento pessoal no terrorismo como dar abrigo ou guarida a pessoa de quem se saiba tenha praticado ou esteja por praticar crime de terrorismo, com pena de reclusão, de 3 (três) a 8 (oito) anos; define grupo terrorista para a associação de três ou mais pessoas com o fim de praticar o terrorismo, com pena de reclusão, de 5 (cinco) a 15 (quinze) anos; determina que fica extinta a punibilidade do agente que, voluntariamente, desiste de prosseguir na execução e impede que o resultado do crime de terrorismo se produza, desde que não seja reincidente em crime previsto nesta Lei e não haja nenhuma consequência em razão do ato; dispõe que o condenado por crime previsto nesta Lei só terá direito ao regime de progressão de pena após cumprimento de 4/5	ARQUIVADO.

	(quatro quintos) do total da pena em regime fechado; determina que os crimes previstos nesta Lei são inafiançáveis e insuscetíveis de graça, anistia ou indulto, e que, para todos os efeitos legais, considera-se que os crimes previstos nesta Lei são praticados contra o interesse da União, cabendo à Justiça Federal o seu processamento e julgamento, nos termos do art. 109, IV, da Constituição Federal; altera o art. 8º da Lei nº 8.072, de 25 de julho de 1990, que "Dispõe sobre os crimes hediondos, nos termos do art. 5º, inciso XLIII, da Constituição Federal, e determina outras providências" dispondo que será de três a seis anos de reclusão a pena prevista no art. 288 do Código Penal (Associação Criminosa), quando se tratar de crimes hediondos e prática da tortura e tráfico ilícito de entorpecentes e drogas afins; revoga o art. 20 da Lei nº 7.170, de 14 de dezembro de 1983.	
PLS 178/2015	**Autor: Sen. Davi Alcolumbre (DEM/AP). Altera o Decreto-Lei nº 2.848, de 1940 (Código Penal), para incluir, no seu Título VIII, o Capítulo IV – Dos Crimes de Terrorismo. Altera o Decreto-Lei nº 2.848/1940 (Código Penal), para tornar crime punível com 30 anos de reclusão o ato de criar grupo de duas ou mais pessoas que visem a prejudicar a integridade e a independência do Estado, a impedir ou subverter o funcionamento das instituições previstas pela Constituição, a forçar a autoridade pública a praticar um ato, ou a intimidar certas pessoas ou a população, mediante crimes dolosos.**	**Relatoria atual com o Sen. Rodrigo Pacheco. Encontra-se no plenário do Senado Federal em 10/2019.**

Tabela: **elaborada pelo autor. As informações estão disponíveis em:** https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias. Acesso entre 01 a 20 dez. 2019.

Note que, por parte do Senado Federal, há dois projetos (PLS 236/2012 e PLS 178/2015), os quais encontram-se no plenário daquela casa; o primeiro, com vistas a adoção de um Novo Código Penal Brasileiro, onde os crimes de terrorismo estariam contidos no título "Dos Crimes Contra a Paz Pública", evidenciando seu bem jurídico a ser tutelado[239]. O segundo com objetivo de criar no Título VIII o Capítulo IV referente aos "Crimes de Terrorismo" tipificando – com a maior pena possível no

239 BRASIL. SENADO FEDERAL. **Projeto de lei do Senado nº 236, de 2012** (em trâmite). Reforma do Código Penal Brasileiro. Autoria: Senador Senador José Sarney (MDB/AP). Disponível em: https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/106404. Acesso em: 20 dez. 2019.

ordenamento jurídico penal (antes da modificação do artigo 75 do CP promovida pela lei nº. 13.964/2019, *pacote anticrime*) – a conduta de formação de organização terrorista, restabelecendo a possibilidade de tal grupo vir a agir com motivações políticas, ou seja, a "a impedir ou subverter o funcionamento das instituições previstas pela Constituição, a forçar a autoridade pública a praticar um ato, ou a intimidar certas pessoas ou a população, mediante crimes dolosos"[240].

Desta forma, percebe-se que, com a mudança do *jogo político* – tanto no Poder Executivo com a eleição de Jair Bolsonaro (PSL/RJ) e a mudança de composição do Congresso Nacional, com uma inclinação político-ideológica neoliberal, mais próxima do chefe do executivo federal, parece ser uma questão de tempo – mesmo diante do esforço de segmentos políticos de esquerda, ainda preocupados com possíveis enquadramentos de movimentos sociais – a tipificação do crime de terrorismo por motivações políticas, consoante demonstra o andamento dos PLs acima citados.

Ademais, mesmo após a publicação e vigência da LAT, o Congresso Nacional ainda trabalha no aperfeiçoamento de mecanismos normativos correlatos a legislação antiterror, bem como para corrigir possíveis deficiências em seu texto visando dar maior eficiência no espectro de aplicação da lei, conforme tabela abaixo:

240 BRASIL. SENADO FEDERAL. **Projeto de lei do Senado nº 178, de 2015** (em trâmite). Altera o Decreto-Lei nº 2.848, de 1940 (Código Penal), para incluir, no seu Título VIII, o Capítulo IV – Dos Crimes de Terrorismo. Autoria: Senador Davi Alcolumbre (DEM/AP). Disponível em: https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=4764307&ts=1547860226086&disposition=inline. Acesso em: 20 dez. 2019.

PROJETOS DE LEI APÓS A LEI nº. 13.260/2016		
PROJETO DE LEI	AUTORIA, INICIATIVA E OBJETO	SITUAÇÃO
PLS 272/2016	Autor: Sen. Lasier Martins (PDT/RS). Altera a Lei nº 13.260, de 16 de março de 2016, a fim de disciplinar com mais precisão condutas consideradas como atos de terrorismo, incluindo-se as condutas dos incisos VI e VII do §1º do art. 2 da lei, conforme abaixo: "VI – incendiar, depredar, saquear, destruir ou explodir meios de transporte ou qualquer bem público ou privado, com o objetivo de forçar a autoridade pública a praticar ato, abster-se de o praticar ou a tolerar que se pratique, ou ainda intimidar certas pessoas, grupos de pessoas ou a população em geral; VII – interferir, sabotar ou danificar sistemas de informática ou bancos de dados, com motivação política ou ideológica, com o fim de desorientar, desembaraçar, dificultar ou obstar seu funcionamento. Promove, ademais, condutas equiparadas de favorecimento, tais como previstas no art. 3º, §3º: "Nas mesmas penas incorre aquele que dá abrigo ou guarida a pessoa de quem saiba que tenha praticado crime de terrorismo. §4º Na hipótese do parágrafo anterior, não haverá pena se o agente for ascendente ou descendente em primeiro grau, cônjuge, companheiro estável ou irmão da pessoa abrigada ou recebida; essa escusa não alcança os partícipes que não ostentem idêntica condição"; Art. 3º-A. Recompensar ou louvar outra pessoa, grupo, organização ou associação pela prática dos crimes previstos nesta lei, em reunião pública, ou fazendo uso de meio de comunicação social – inclusive rede mundial de computadores, ou por divulgação de escrito ou outro meio de reprodução técnica: Pena – reclusão, de quatro a oito anos, e multa. §1º Nas mesmas penas incorre quem incitar a prática de fato tipificado como crime nesta Lei"; Art. 7º-A. "Os condenados a regime fechado cumprirão pena em estabelecimento penal de segurança máxima".	Relator atual: Sen. Alessandro Vieira. Projeto encontra-se na Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ) em 04/2019.

PROJETOS DE LEI APÓS A LEI nº. 13.260/2016		
PROJETO DE LEI	AUTORIA, INICIATIVA E OBJETO	SITUAÇÃO
PL 5065/2016	Autor: Delegado Edson Moreira (PR/MG). Altera o artigo 2º da Lei 13.260/2016, dando nova redação ao seu caput e ao seu § 1º, inciso V, acrescendo os incisos VI, VII e VIII ao seu § 1º, e revogando o seu § 2º (excludente conferida aos movimentos sociais). Tipifica atos de terrorismo por motivação ideológica, política, social e criminal, conforme prevê seu artigo 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, ou por motivação ideológica, política, social e criminal, quando cometidos com a finalidade de provocar terror social ou generalizado, expondo a perigo pessoa, patrimônio, a paz pública, a incolumidade pública e a liberdade individual, ou para coagir autoridades, concessionários e permissionários do poder público, a fazer ou deixar de fazer algo".	À CSPCCO e CCJ em 05/2016.
PL 5358/2016	Autor: Dep. Eduardo Bolsonaro (PSC/SP). Altera a redação da Lei nº 7.716, de 5 de janeiro de 1989 e da Lei nº 13.260, de 16 de março de 2016, para criminalizar a apologia ao comunismo.	Aguardando Parecer do Relator na Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC).
PL 5825/2016	Autor: Dep. Jair Bolsonaro (PSC/RJ). Dispõe sobre as ações contraterroristas e dá outras providências.	ARQUIVADO.

PROJETOS DE LEI APÓS A LEI nº. 13.260/2016		
PROJETO DE LEI	**AUTORIA, INICIATIVA E OBJETO**	**SITUAÇÃO**
PL 10.372/2018	**Autor: Dep. José Rocha - PR/BA, Marcelo Aro - PHS/MG, Wladimir Costa - SD/PA, Nilson Leitão - PSDB/MT e outros. Introduz modificações na legislação penal e processual penal para aperfeiçoar o combate ao crime organizado, aos delitos de tráfico de drogas, tráfico de armas e milícia privada, aos crimes cometidos com violência ou grave ameaça e crimes hediondos, bem como para agilizar e modernizar a investigação criminal e a persecução penal. Altera os Decretos-lei nº 3.689, de 1941; 2.848, de 1940 e as Leis nº 8.038, de 1990; 12.850, de 2013; 12.694, de 2012; 8.072, de 1990; 12.826, de 2003; 7.210, de 1984 e 10.201, de 2001. Derivativo do popular *pacote anticrime*, o PL 10372/2018 prevê uma série de medidas para endurecer a legislação penal contra o crime. O projeto é resultado da análise das propostas enviadas pelo Min. da Justiça Sérgio Moro e uma comissão de juristas coordenada pelo Min. do STF Alexandre de Moraes, das quais as principais medidas serão comentadas adiante.**	**SANÇÃO PRESIDENCIAL COM VETOS: TRANSFORMADO NA LEI ORDINÁRIA nº. 13.964/2019[241].**

Tabela: **elaborada pelo autor.** As informações estão disponíveis em: https://www.camara.leg.br/busca-portal/proposicoes/pesquisa-simplificada. Acesso entre 01 a 20 dez. 2019.

Alguns comentários se fazem necessários em relação a estes projetos de lei pós-legislação antiterror brasileira:

a) O PL 272/2016, de autoria do Senador Lasier Martins (PDT/RS) atenta – ao propor a tipificação do artigo 2º, §1º, VI – a respeito de uma crítica recorrente na presente dissertação à respeito da inefetividade de alcance da lei antiterrorismo em situações como as noticiadas no estado de São Paulo[242] e Rio de Janeiro em 2006 e o Ceará[243] em janeiro de 2019, onde facções criminosas reagiram

241 BRASIL. PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. **Lei nº. 13.964 de 24 de dezembro de 2019.** Aperfeiçoa a legislação penal e processual penal. Publicado no D.O.U. de 24.12.2019 – Edição extra. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/lei/L13964.htm. Acesso em: 25 dez. 2019.

242 O ESTADO DE S. PAULO. Veja a cronologia dos ataques do PCC em 2006 em São Paulo. **O Estado de São Paulo**, São Paulo, 27 jul. 2015. Disponível em: https://sao-paulo.estadao.com.br/noticias/geral,veja-a-cronologia-dos-ataques-do-pcc-em-2006,1732401. Acesso em: 19 dez. 2020.

243 PERON, Isadora. Governador do Ceará discute alteração de lei antiterrorismo com Moro. **Valor Econômico.** Brasília-DF, 17 jan. 2019. Disponível em: https://www.valor.com.br/politica/6069163/governador-do-ceara-discute-alteracao-de-lei-antiterrorismo-com-moro. Acesso em: 19 dez. 2019.

a políticas públicas de segurança penitenciária com depredações, assassinatos e danos a bens públicos e privados da cidade, como forma de demonstrar seu inconformismo e constranger as autoridades públicas a recuarem nas decisões administrativas. Inclui-se, portanto, ações terroristas com motivações políticas e modo específico de execução ao instituir o crime de *terrorismo cibernético* no inciso VII e, nos artigos seguintes, os crimes de *apologia ao terrorismo* e *favorecimento real ou pessoal a atos de terrorismo*, com a excludente quando o agente ou partícipe ostentar condição de parentesco conforme previsto na proposta de lei. Por fim, determina o cumprimento dos condenados aos crimes da LAT em regime fechado sob vigilância de estabelecimento penitenciário de segurança máxima, o que certamente demandaria um investimento massivo em estrutura para a construção destes estabelecimentos penais;

b) O PL 5065/2016, proposto pelo Senador Delegado Edson Moreira (PR/MG) realiza um esforço no sentido de adequar a conceituação contida no artigo 2º da LAT, incluindo razões de motivação política, ao passo que também se preocupa com a determinação dos ataques a segmentos específicos do poder público visando constrange-los a mudar suas políticas de segurança. Note que, à despeito da permanência de termos vagos e imprecisos na conceituação legal proposta, o PL 5065/2016 peca igualmente ao projeto 2015/2016, que originou a LAT, a não incluir, no elemento subjetivo do agente terrorista, as motivações concernentes a aversão ao gênero e orientação sexual. Tamanha importância se deve crítica, visto que é facilmente perceptível exemplificar uma situação de atual ineficiência da LAT, por ausência de previsão leal, de um ato terrorista com uso, por exemplo, de explosivos em eventos de aglomeração de pessoas como ocorre anualmente com a chamada *parada gay* de São Paulo e em outras cidades do país, visando causar terror generalizado e por razões de aversão a questões relacionadas a gênero. Não por coincidência, tal ideia foi aventada por Fernando Pinheiro Cabral, vulgo *Ahmed Faaiz*, um dos investigados pela operação *Hashtag*[244] da Polícia Federal sobre possíveis integrantes de células terroristas do Estado Islâmico no Brasil, o qual cogitou um atentado na parada Gay de São Paulo em data próxima as Olimpíadas de 2016[245];

244 Para um acesso parcial de informações a respeito da **Ação Penal nº. 5046863-67.2016.4.04.7000** (segredo de justiça) no juízo da 14ª Vara Federal de Curitiba a qual originou a chamada *Operação Hashtag:* https://www2.trf4.jus.br/trf4/controlador.php?acao=consulta_processual_resultado_pesquisa&txtValor=50468636720164047000&selOrigem=PR&chkMostrarBaixados=&selForma=NU&hdnRefId=aff3702abb395d27bd67517b9dd0ab50&txtPalavraGerada=BwRD. Acesso em: 19 dez. 2019.

245 COUTINHO, Mateus; AFFONSO, Julia. Ahmed Faaiz, alvo da Hashtag, confessou à PF que ia planejar atentado na Parada Gay. **O Estado de São Paulo**, São Paulo, 16 set. 2016, p. 1-5. Disponível em: https://

c) Outra questão que merece atenção e que poderá ser utilizada para uma possível melhora de efetividade da aplicação da LAT são as mudanças promovidas pelo PL 10.372/2018[246], transformada na lei nº. 13.964/2019, conhecido no meio político e popular como *pacote anticrime*. Apresentada nesta dissertação de modo resumido e com pertinência temática à lei antiterrorismo brasileira, o projeto, fruto da junção de duas propostas apresentadas pelo Ministro da Justiça Sérgio Moro e o Ministro Alexandre de Moraes, foram objeto das seguintes proposições legislativas, recrudescendo a legislação penal e processual penal em alguns aspectos e que possuam provável impacto em eventuais investigações decorrentes de atos terroristas previstos na LAT:

c.1) no que concerne ao artigo 75 do CP, a proposta modificou o tempo máximo de cumprimento de pena, elevado de 30 para 40 anos de reclusão, conforme proposta de Alexandre de Moraes, sendo esta modificação sancionada pelo Presidente sem vetos;

c.2) estabelecido o prazo de 3 anos, prorrogável por igual período, acerca da permanência de presos em penitenciárias federais, modificando o artigo 10 §1º da lei 11.671/2008[247], sendo, ademais, vedada a permissão de gravação de conversa entre os presos e seus advogados dentro de suas dependências, salvo expressa autorização judicial, acréscimo promovido ao §2º do art. 3º da mesma lei;

c.3) determina a perda de bens obtidos com dinheiro ilícito ou procedente do crime para condenados a penas maiores de 6 anos, mediante expresso requerimento realizado pelo Ministério Público por ocasião da apresentação da peça acusatória, apurada a diferença entre o patrimônio real e àquele proveniente da prática delituosa, facultado ao acusado a oportunidade de demonstrar a procedência lícita ou a inexistência de incompatibilidade patrimonial; acréscimo, portanto, ao Código Penal com o artigo 91-A;

---

politica.estadao.com.br/blogs/fausto-macedo/ahmed-faaiz-alvo-da-hashtag-confessou-a-pf-que-ia-planejar-atentado-na-parada-gay/. Acesso em: 19 dez. 2019.

246 NÉRI, Felipe; STOCHERO, Tahiane. Entenda o pacote anticrime aprovado na Câmara. **G1 Política**, São Paulo, 05 dez. 2019, p. 1-5. Disponível em: https://g1.globo.com/politica/noticia/2019/12/05/entenda-o-projeto-anticrime-aprovado-na-camara.ghtml. Acesso em: 20 dez. 2019.

247 BRASIL. PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. **Lei nº. 11.671 de 08 de maio de 2008.** Dispõe sobre a transferência e inclusão de presos em estabelecimentos penais federais de segurança máxima e dá outras providências. (Modificada pela lei nº. 13.964/2019). Publicado no D.O.U. de 09/05/2008. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2008/Lei/L11671.htm. Acesso em: 25 dez. 2019.

c.5) retirada da proposta da execução provisória da pena a partir da segunda instância, conforme proposta pelo Ministro Sérgio Moro;

c.6) a Câmara aprovou manter apenas trecho do projeto de Moro que trata como caso de legítima defesa "o agente de segurança pública que repele agressão ou risco de agressão a vítima mantida refém durante a prática de crimes". A mudança amplia, portanto, as situações em que o excludente de ilicitude se aplica; incluindo, portanto, o parágrafo único ao artigo 25 do CP;

c.7) retirada do chamado *plea bargain*: se refere à possibilidade de o acusado de um crime confessar o que cometeu e poder negociar a pena. A ideia era diminuir o custo judicial de processos e aumentar a velocidade da tramitação;

c.8) retirada da possibilidade de realização de audiência por videoconferência como regra obrigatória para réus presos em comarca diversa do andamento do processo, a qual seria solicitada pelo juiz para evitar custos ou responder à questão de ordem pública (como o caso de atentados terroristas, por exemplo); tal regra, contudo, permanece de modo preferencial no caso de presos em cumprimento de pena no Regime Disciplinar Diferenciado (RDD), conforme acrescido o inciso VII ao artigo 52 do CP;

c.9) previsão de armazenamento de armas, projéteis e estojos de munição deflagrados em um banco de dados sigilosos a ser gerenciado por uma unidade oficial de perícia criminal, denominado Banco Nacional de Perfis Balísticos. Pelo projeto, os dados serão coletados a partir de crimes e fica vedada sua comercialização, sendo acrescido, com a lei 13.964/2019, o artigo 34-A ao Estatuto do desarmamento (lei 10.826/2003). O governo federal deverá regulamentar a criação do banco;

c.10) alterações no Código de Processo Penal de modo a criar parâmetros e normas para garantir a cadeia de custódia, isto é, conjunto de ações para manter e documentar vestígios coletados em locais onde ocorreram crimes; a lei 13.964/2019 acresceu, assim, os artigos 158-A a 158-F ao Código de Processo Penal (CPP);

c.11) proposta mantida para estados e Distrito Federal construírem presídios de segurança máxima; acrescendo-se, assim, o artigo 11-B à lei 11.671/2008;

c.12) implantação de banco de dados multibiométrico e de impressões digitais, subordinado ao Ministério da Justiça. A formação dele, segundo o projeto, deve ser regulamentada pelo governo federal. O cadastro deve incluir

ainda, se possível, características de íris, rosto e voz. É o que dispõe o novo artigo 7º-C da lei nº. 12.037/2009;

c.13) instituição da figura do *informante do bem*: determinação que a administração pública, direta ou indireta, mantenha ouvidorias para garantir que "qualquer pessoa tenha o direito de relatar informações sobre crimes contra a administração pública, ilícitos administrativos ou quaisquer ações ou omissões lesivas ao interesse público"; está prevista, com a lei nº. 13.964/2019, no artigo 4º-A a 4º-C da lei nº. 13.608/2018;

c.14) o texto aprovado muda regras sobre a colaboração premiada, reformulando a seção I (Da Colaboração Premiada) da lei de organizações criminosas (lei nº. 12.850/2013) ao incluir os artigos 3º-A a 3º-C, 4º-A, 7º-A e 7º-B, 10º-A a 10º-D, além de alterações pontuais em novos parágrafos em artigos já existentes. Em suma, prevê que nenhuma medida cautelar e recebimento de denúncia ou queixa-crime poderá ser decretada ou apresentada com base apenas nas declarações do delator. Estabelece ainda que o acordo e os depoimentos do delator serão mantidos em sigilo até o recebimento da denúncia e que, se o acordo de colaboração não for confirmado, o celebrante (o MP ou polícia) não poderá utilizar as informações ou provas apresentadas para qualquer outra finalidade;

c.15) vedação de benefício de liberdade condicional a condenados por crimes hediondos ou equiparados (dentre os quais o terrorismo) com resultado morte, mesmo após o cumprimento de pena previsto no artigo 112 da Lei de Execuções Penais (LEP, lei nº. 7.210/1984) estando, ademais, impedido acerca da concessão do benefício de liberdade provisória àquele que integrar organização criminosa armada ou milícia, ou portar arma de fogo de uso restrito, conferindo nova redação prevista ao §2º do artigo 310 do CPP (perfeitamente aplicável às organizações terroristas);

c.16) o grupo de trabalho da Câmara dos deputados, apesar de não haver tal previsão nas propostas de Moro ou Moraes, criou o chamado *juiz de garantias*, o qual passa a ser responsável pelo controle da legalidade da investigação e salvaguarda dos direitos individuais. Entre as atribuições, estão a supervisão das investigações, a garantia da legalidade do processo e do cumprimento dos diretos dos suspeitos ou réus. O juiz das garantias será responsável pelo controle da legalidade da investigação criminal e pela salvaguarda dos direitos

individuais cuja franquia tenha sido reservada à autorização prévia do Poder Judiciário, conforme redação dos artigos 3º-A a 3º-F acrescidos ao CPP[248];

c.17) triplicação da pena nos crimes contra a honra (calúnia, injúria e difamação) quando cometidos via internet; todavia, o §2º do artigo 141 do CP foi vetado pelo Presidente da República, sob as razões de desproporcionalidade nesta causa de aumento de pena.

Certamente são projetos de lei que, ao passo de pretender conferir maior efetividade a lei antiterrorismo brasileira; evidencia-se que, apesar da importância de atores internacionais ao darem início ao processo de discussão da LAT, foram os atores domésticos, diante das disputas no campo político, que deram a essa legislação seus traços atuais, as quais, associadas as outras legislações correlatas ao tema, pretendem ampliar o espectro de alcance no caso concreto.

4.1.2 O processo de elaboração legislativa da lei antiterrorismo: críticas quanto a má conformação do legislador sobre o tipo penal primário

Em um mundo contemporâneo e dinâmico, não é mais permissível que o governo brasileiro trate com passividade os recentes episódios de ataques terroristas ocorridos além de suas fronteiras. Deve-se, de forma preventiva, buscar políticas públicas tendentes a evitar, desde ataques cibernéticos aptos a causarem caos no fornecimento de energia e abastecimento de água, com destruição reservas energéticas estratégicas, de sítios arqueológicos e patrimônios histórico-culturais mundiais, quanto ataques diretos e indiscriminados a sociedade civil organizada em eventos de grande porte e cobertura da mídia nacional e internacional, atentando contra as liberdades coletivas e individuais.

Uma política pública séria e bem elaborada irá se comprometer, dentre outros objetivos, a identificar os pontos de aliciamento, recrutamento e seleção promovida por organizações terroristas a cidadãos que, de algum modo, sintam-se marginalizados pelas ações estatais em seu país de origem ou no país em que fixem residência. Desta

248 Registre-se que, no dia 22 de janeiro de 2020, o relator das ADIs 6298, 6299, 6300 e 6305, Ministro Luiz Fux, vice-presidente do STF, suspendeu por tempo indeterminado a eficácia das regras do denominado *Pacote Anticrime* (Lei 13.964/2019) que instituem a figura do juiz das garantias. A decisão cautelar será submetida a referendo do Plenário. Em sua decisão, o ministro Fux afirma que "a implementação do juiz das garantias é uma questão complexa que exige a reunião de melhores subsídios que indiquem, acima de qualquer dúvida razoável, os reais impactos para os diversos interesses tutelados pela Constituição Federal, entre eles o devido processo legal, a duração razoável do processo e a eficiência da justiça criminal". BRASIL, SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **Medida cautelar na ADI 6.298-DF**. Rel. Min. Luiz Fux. Julgamento em: 20/01/2020. Publicado no DJ de 20-01-2020. Disponível em: http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticiaNoticiaStf/anexo/ADI6298.pdf. Acesso em: 22 jan. 2020.

forma, agentes estatais, uma vez identificados estes pontos de aliciamento, poderão buscar ações governamentais no sentido de evitar novas radicalizações e engajamentos nas causas suicidas promovidas pelo terrorismo. De outro modo, deve-se buscar a identificação acerca das fontes ilegais de financiamento de atividades terroristas, seja por meio da lavagem de capitais, seja pelo auferimento indevido de ativos provenientes de delitos comuns, visando realizar a devida interrupção no fornecimento financeiro das organizações[249].

Contudo, diante da emergência que o perigo *terrorista* causa aos cidadãos, deve-se sopesar se de fato o melhor remédio para o enfrentamento destes perigos imediatos seja o recrudescimento de instrumentos normativos tendentes a *cortar pela raiz* tais ameaças; deve-se, pois, direcionar-se a um equilíbrio na implementação de mecanismos legais e o trato com o terrorismo. Sem tal sopesamento, medidas imediatas tendem a invadir indevidamente as esferas mais fundamentais de liberdades individuais a fim de que o sentimento generalizado de insegurança não transforme as ações policialescas em uma rotina, elevando-se, em progressão geométrica, o medo:

> O paradoxo da segurança é que, quanto mais ela funciona, menos deveria ser necessária. Mas, em vez disso, a necessidade de segurança pode tornar-se viciante. Proteção e segurança nunca são suficientes. Quando você começa a traçar e fortificar fronteiras, não há como parar. O principal beneficiário é o nosso medo; ele floresce e prolifera alimentando-se de nossos esforços de traçar e armar fronteiras[250].

Nesse aspecto, é louvável a aprovação e publicação da lei antiterrorismo brasileira (LAT), a qual trouxe avanços – mesmo que questionáveis – no que concerne a definição de terrorismo, organização terrorista e criminalização do terrorismo, seu financiamento, seus atos preparatórios e a criminalização da participação em organizações terroristas.

Importante frisar que, antes da mencionada lei, a definição de terrorismo na legislação brasileira era praticamente inexistente[251], não presente tal conceito em sua tipificação

---

249 GUPTA, Dipak. Exploring roots of Terrorism. In: BJORGO, Tore (ed.). **Root Causes of Terrorism.** Myths, Reality and Ways Forward. New York: Routledge, 2005, p. 28.

250 BAUMAN, Zygmunt. **Danos colaterais:** desigualdades sociais numa era global. Tradução: Carlos Alberto Medeiros. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2013, p. 90.

251 À título de esclarecimento, houveram na história brasileira preceitos normativos os quais, em que pese citarem tipos como *terror, terrorismo* ou *aterrorizar*, não se dispuseram a conceituar o fenômeno. Como exemplos, tem-se o art. 6º do Decreto nº. 469/1921 (criminalizando o anarquismo); art. 17 da Lei nº. 38/1935 (primeira Lei de Segurança Nacional); Lei nº. 1/1938 (emendou o art. 122 n. 13 da CF/1937, aplicando pena de morte em *atos de terror*); art. 8º do Decreto-lei nº. 431/1938 (crimes contra a personalidade internacional); arts. 4º e 16 da Lei 1.802/1953; art. 25 do Decreto-lei nº. 314/1967; art. 28 do Decreto-lei nº. 898/1969; art. 26 da Lei nº. 6.620/1978; art. 77, §3º da Lei nº. 6.815/1980 até a vigência da Lei nº. 7.170/1983 (Lei de Segurança Nacional). Após a CF/1988, ainda foram objeto de menções ao termo as Leis nº. 9.613/1998, nº. 10.701/2003,

anteriormente prevista no artigo 20 da lei 7.170/1983. Em razão desta imprecisão, abria-se oportunidade de criminalização e punição de manifestações políticas ou organização política contrárias ao poder político à época vigente, sabidamente autoritário e militarizado[252]. Por conseguinte, a lei antiterrorismo, conforme já dito, deixou de forma expressa a não aplicação de suas disposições contra grupos políticos, movimentos sociais, religiosos ou sindicais com o propósito de defender por meio de protesto ou crítica, direitos e garantias fundamentais dos cidadãos.

Trouxe, ademais, a mencionada lei, importantes instrumentos destinados a investigação criminal dos atos de terrorismo – socorrendo-se à lei de organizações criminosas (lei nº. 12.850/2013), a qual prevê a aplicação de institutos de investigação criminal de notável eficácia no ordenamento jurídico penal pátrio, tais como a colaboração premiada, ação controlada, infiltração de agentes, captação ambiental e quebra de sigilos bancário e fiscal, acesso a registros, dados cadastrais, documentos e informações, dentre outras medidas[253].

Ainda, a lei nº. 13.260/2016 estabeleceu a possibilidade de decretação judicial de medidas assecuratórias sobre bens, direitos ou valores do acusado ou investigado ou existentes por meio de pessoa interposta, desde que tais bens não tenham comprovação lícita e se destinem comprovadamente ao produto ou proveito dos crimes de terrorismo previstos na lei, indo além ao permitir que o juiz, por meio de solicitação da autoridade estrangeira, desde que tratados ou convenções internacionais entre os países permitam, a aplicação das medidas assecuratórias sobre bens, direitos ou valores oriundos dos crimes de terrorismos praticados no estrangeiro[254].

---

nº. 10.744/2003; Decreto nº. 5484/2005; Leis nº. 12.850/2013 e nº. 13.170/2015 (revogada pela Lei nº. 13.810/2019); Decretos nº. 8.521/2015, nº. 8.522/2015 e nº. 8.799/2016. ALMEIDA, Débora de Souza de *et. Al.* **Terrorismo: Aspectos Criminológicos e Políticos-criminais.** Salvador: Ed. Juspodivm, 2017, p. 139-146.

252 João Baptista de Oliveira Figueiredo foi presidente do Brasil entre os anos de 1979 e 1985. General do Exército Brasileiro, Figueiredo foi o último governante da ditadura militar no Brasil. Este governo foi caracterizado pela transição da ditadura para a democracia, processo iniciado no governo anterior (Ernesto Geisel). Fonte: http://www.historiadobrasil.net/brasil_republicano/governo_figueiredo.htm. Acesso em: 30 set. 2019.

253 BRASIL. PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. **Lei nº. 12.850 de 02 de agosto de 2013:** define organização criminosa e dispõe sobre a investigação criminal, os meios de obtenção da prova, infrações penais correlatas e o procedimento criminal; altera o Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 (Código Penal); revoga a Lei nº 9.034, de 3 de maio de 1995; e dá outras providências. Publicado no D.O.U. de 05/08/2013. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2013/Lei/L12850.htm. Acesso em: 01 out. 2019.

254 BRASIL. PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. **Lei nº. 13.260/2016 de 17 de março de 2016:** Art. 12. O juiz, de ofício, a requerimento do Ministério Público ou mediante representação do delegado de polícia, ouvido o Ministério Público em vinte e quatro horas, havendo indícios suficientes de crime previsto nesta Lei, poderá decretar, no curso da investigação ou da ação penal, medidas assecuratórias de bens, direitos ou valores do investigado ou acusado, ou existentes em nome de interpostas pessoas, que sejam instrumento, produto ou proveito dos crimes previstos nesta Lei. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/lei/l13260.htm. Acesso em: 01 out. 2019.

Apesar dos avanços legislativos apresentados com a edição da lei nº. 13.260/2016, várias críticas doutrinárias foram objeto de estudo e constatação de que a lei aparenta ferir alguns princípios constitucionais balizadores do ordenamento jurídico pátrio, tais como legalidade, taxatividade, proporcionalidade e razoabilidade, conforme exposições a seguir propostas.

Frise-se novamente que, após vinte e oito (28) anos da promulgação do mandado de criminalização constitucional que impunha ao legislador infraconstitucional regulamentar a conduta típica do crime de terrorismo constante no artigo 5º inciso XLIII da CF/88, o legislador, enfim, editou a presente lei nº. 13.260/2016; porém, como parece ser uma prática comum no Congresso Nacional, a mencionada lei parece atender a uma política criminal de emergência, em razão da iminência – no período próximo de sua publicação – dos XXXI jogos olímpicos do RIO 2016.

E em razão desta "pressa legislativa", a lei antiterrorismo trouxe inovações perigosas ao atual sistema jurídico-penal e constitucional, parecendo ferir alguns princípios como o da legalidade, taxatividade, tipicidade, proporcionalidade e razoabilidade, causando insegurança jurídica no uso dos termos descritos na lei.

A pressão pela internacionalização do poder punitivo prejudicou uma discussão sobre o enfrentamento ao terrorismo, levando em consideração as particularidades do Brasil neste aspecto, silenciando-se, inclusive, a respeito da formulação e implementação das esperadas políticas públicas no setor, as quais devem ser focadas na prevenção da radicalização e recrutamento de brasileiros às organizações terroristas aliciantes.

Como exemplo do proposto, após uma verdadeira batalha parlamentar travada no Congresso Nacional visando evitar sua incidência, o artigo 2º da lei antiterror brasileira[255]objetivou enfim conceituar o crime de terrorismo e afastar as críticas doutrinárias aos conceitos vagos, abstratos ou indeterminados trazidos pelo antes utilizado artigo 20 da lei de segurança nacional (LSN - lei nº. 7.170/1983)[256], criticada

255 BRASIL. PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. **Lei nº. 13.260/2016 de 17 de março de 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. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/lei/l13260.htm. Acesso em: 02 out. 2019.

256 BRASIL. PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. **Lei nº. 7.170 de 14 de dezembro de 1983:** define os crimes contra a segurança nacional, a ordem política e social, estabelece seu processo e julgamento e dá outras providências. Art. 20 - Devastar, saquear, extorquir, roubar, seqüestrar, manter em cárcere privado, incendiar, depredar, provocar explosão, praticar atentado pessoal ou atos de terrorismo, por inconformismo político ou para obtenção de fundos destinados à manutenção de organizações políticas clandestinas ou subversivas. Pena: reclusão, de 3 a 10 anos. Parágrafo único - Se do fato resulta lesão corporal grave, a pena aumenta-se até o dobro; se resulta morte, aumenta-se até o triplo. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l7170.htm.

pela doutrina moderna por apresentar o tipo demasiadamente vago e em desuso[257] e de duvidosa recepção constitucional[258], conforme se assevera:

> Do ponto de vista técnico-jurídico, a redação confusa e ambígua deste dispositivo legal, parece-nos insuficiente para construir uma definição jurídica de terrorismo, como tipo penal autônomo. Por isso, como consequência da adoção do princípio da legalidade, cremos que ninguém poderá ser punido por este tipo de crime, enquanto uma lei específica não definir objetivamente o tipo de conduta denominada terrorismo. É preciso que a lei descreva, com precisão e de forma objetiva quais são as ações caracterizadoras de um possível tipo penal de terrorismo. Ou seja, o crime previsto no art. 20, *caput*, da LSN, não pode receber o *nomem iuris* de terrorismo, principalmente para o fim de ser marcado com o rótulo de hediondez e de sofrer as consequências penais previstas na Lei de Crimes Hediondos[259].

No que concerne à lei nº. 13.260/2016, expressões trazidas no mencionado artigo 2º como *"com a finalidade de provocar terror social ou generalizado"* demonstra o quão o tipo penal incriminador em comento é vago e demasiadamente abstrato, inviabilizando a compreensão e alcance do tipo penal, em afronta direta ao princípio da legalidade no *viés* da determinação taxativa. Termos genéricos assim utilizados em tipos penais evidenciam "efetiva linguagem falsificadora de compreensão no Direito Penal", afastando-se da correta compreensão a respeito desses termos utilizados e comprometendo a escorreita aplicação do tipo penal ao caso concreto[260].

O princípio da taxatividade obriga a execução de uma técnica na produção normativa que busca a máxima objetividade no que atine ao processo de concretização judicial do tipo previsto no delito. Limita-se, assim, no tipo penal, a existência das chamadas cláusulas gerais, bem como de elementos normativos no tipo que importem

---

Acesso em: 03 out. 2019.

257 LIMA, Renato Brasileiro de. **Legislação criminal especial comentada.** 3ª ed. 2015. Editora Juspodivm, p. 23.

258 Em que pese notáveis posições em sentido contrário, tal questão é bem asseverada pelo Ministro Celso de Mello, por ocasião da apreciação de Questão de Ordem no pedido de Prisão Preventiva para Extradição (QO-PPE nº. 730-DF) julgada em 16 de dezembro de 2014 pela 2ª Turma do STF. Para acesso na íntegra, disponível em: http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=7866348. Acesso em: 05 out. 2019.

259 LEAL, João José. **Crimes hediondos: a Lei 8.072 como expressão do direito penal da severidade.** 2ed. Curitiba, Juruá, 2003, p. 79.

260 HASSEMER, Winfried, 2008. **Direito penal: fundamentos, estrutura, política**. Tradução de Adriana Beckman Meireles et al. Porto Alegre: Sergio Antônio Fabris editora, p.57.

a realização de valorações sociais, bem como normas cuja existência e conteúdo são empiricamente controláveis[261].

Por conseguinte, deve-se observar que a exigência de clareza e certeza no tipo penal é imprescindível para "evitar formas diferenciadas e, pois, arbitrárias na sua aplicação, ou seja, para reduzir o coeficiente de variabilidade subjetiva na aplicação da lei"[262].

A expressão *"terror social"* afasta e dificulta a determinação do bem jurídico que a lei pretende proteger, cria um aparente crime de perigo abstrato ao ser completada pela expressão "expondo a perigo" e vai de encontro a Teoria Constitucional do delito, a qual aborda a teoria do delito fundamentada em bases constitucionais, onde as finalidades do direito penal condicionam-se aos valores, princípios e regras estabelecidas na Carta Magna, traduzindo o modelo vigente de Estado no Brasil qual seja o Estado constitucional e democrático de direito, diretamente direcionado à teoria do delito[263].

Uma das consequências mais notáveis dessa visão constitucionalista consiste em admitir que o delito só pode ter existência quando o bem jurídico protegido pela norma (que, além de imperativa, é também valorativa) for concretamente afetado (lesado ou posto em perigo). Já não basta, para a tipicidade penal, somente sua concretização formal que se esgota nas clássicas categorias da conduta, resultado naturalístico nos crimes materiais, nexo de causalidade e adequação típica formal:

> Se a primeira exigência (emanada da teoria constitucionalista do delito) orienta que o resultado jurídico deve ser concreto, resulta claro que o Direito penal da ofensividade é incompatível com o perigo abstrato (ou presumido). Não há espaço no Direito penal fundado na pena privativa de liberdade para o perigo abstrato. A jurisprudência brasileira, entretanto, nem sempre segue esse paradigma liberal e democrático (mas, constitucionalmente falando, é um equívoco da jurisprudência, continuar admitindo o perigo abstrato)[264].

Adiante no estudo da conformação primária do artigo 2º, há, segundo a doutrina, uma relevante e prejudicial omissão legislativa ao se analisar a redação contida no seu

---

261 FREITAS, Ricardo de Britto. A. P. **As Razões do Positivismo Penal no Brasil.** Rio de Janeiro: *Lumen Juris,* 2002, p.37.

262 LUISI, Luiz. **Os princípios constitucionais penais.** 2ª edição. Porto Alegre: Sergio Antônio Fabris Editor, 2003 p.24.

263 BARBOSA, Ruchester Marreiros. A lei 13.260/2016 é um ato terrorista à hermenêutica constitucional. **Revista Conjur,** mar. 2016, p. 1. ISSN 1809-2829. Disponível em: http://www.conjur.com.br/2016-mar-22/academia-policia-lei-132602016-ato-terrorista-hermeneutica-constitucional#_edn2. Acesso em: 07 out. 2019.

264 GOMES, Luís Flávio. Teoria Constitucionalista do Delito. **JusBrasil.** São Paulo, 2009. Disponível em: https://lfg.jusbrasil.com.br/noticias/1022725/teoria-constitucionalista-do-delito. Acesso em: 10 out. 2019.

inciso IV do §1º[265] o qual compromete a tutela penal nos atos de terrorismo praticados contra instalações nucleares, as quais não são consideradas serviços essenciais e sim instalações industriais. Deste modo, por exemplo, a ação de um indivíduo – com dolo específico de causar *terror social* e por *razões xenofóbicas* – que se apodera, mediante violência ou grave ameaça a pessoa, de instalações nucleares brasileiras, conforme a redação apresentada pela LAT, não abarca o termo legal *"instalações de geração ou transmissão de energia"*, necessitando de urgente correção legislativa:

> Quando o tipo penal é casuístico corre o enorme risco de não tutelar o bem jurídico, pois se os atos terroristas forem praticados a outros bens ou serviços públicos ou privados tão importantes quanto aos expressamente mencionados, não haverá punição, como ocorre com o estarrecedor fato de não mencionar, o que há de mais lesivo, as instalações de usinas nucleares. Desse modo, se mantida a disposição analisada, a conduta de apoderamento de instalação de usinas nucleares não está tipificada no projeto de lei, haja vista que não pode ser considerado, por natureza jurídica, nem serviço público essencial e nem instalação militar, pois, de fato, é uma instalação industrial com a finalidade de apoio ao programa nuclear brasileiro[266].

No artigo 3º, o qual prevê a conduta delituosa de *participação, constituição, integração ou prestação de auxílio* – de forma pessoal ou por pessoa interposta – a chamada *organização terrorista*, frise-se que, apesar da ausência do que seja tal tipo de organização (termo que deve ser importado da Lei de Organização Criminosa para fins de sua conceituação[267]), o que de fato chama a atenção da doutrina é o verbo do tipo *prestar auxílio*, conduta normalmente acessória a condutas principais, nos parecer ser colocada com o mesmo tratamento valorativo-normativo dos demais verbos do tipo *promover, constituir* e *integrar*. Assim, a mera conduta de prestar qualquer tipo de

265 BRASIL. PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. **Lei nº. 13.260/2016 de 17 de março de 2016:** § 1º São atos de terrorismo: 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. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/lei/l13260.htm. Acesso em: 11 out. 2019.

266 PELLEGRINI, Carlos Eduardo. Açodada tipificação de terrorismo no Brasil não contempla complexidade do tema. **Revista Consultor Jurídico**, 10 de março de 2016. ISSN 1809-2829. Disponível em: http://www.conjur.com.br/2016-mar-10/carlos-pellegrini-acodada-tipificacao-criminal-terrorismo. Acesso em: 12 out. 2019.

267 BRASIL. PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. **Lei nº. 12.850 de 02 de agosto de 2013:** Artigo 1º, §2º Esta lei se aplica também: II – às organizações terroristas, entendidas como aquelas voltadas para a prática dos atos de terrorismo legalmente definidos. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2013/Lei/L12850.htm. Acesso em: 13 out. 2019.

auxílio – na condição de partícipe – a uma organização criminosa com fins terroristas terá o mesmo tratamento punitivo daqueles que efetivamente realizarem atos terroristas com os integrantes da organização, em evidente desproporcionalidade[268].

O termo supradescrito no artigo 2º, *"terror social ou generalizado"* soma-se a outro termo descrito no artigo 5º da LAT[269], *"realizar atos preparatórios de terrorismo"* para evidenciar que a aparente intenção do legislador foi a proteção do sistema estatal, utilizando o Direito Penal como verdadeiro instrumento de estabilização social, onde sua função precípua seja proteger atividades tipicamente funcionais do Estado em detrimento da observância irrestrita da dignidade da pessoa humana[270]. Há uma interessante discussão doutrinária a respeito da aplicação dos atos preparatórios como instrumento de antecipação da punibilidade na LAT, na medida em que seus defensores justificam a necessidade de prevenção a um "mal maior" provável com o resultado catastrófico que o terrorismo e suas ações podem alcançar.

Os críticos, por sua vez, argúem que tais medidas se aproximam da teoria funcional radical ou sistêmica de Günther Jakobs, quando buscam, por meio da edição destes tipos penais, prover uma rápida resposta à sensação generalizada de insegurança – nacional e principalmente internacional – a qual, balizada em um direito subjetivo de segurança aos cidadãos propugna pela atuação interventiva penal destinada ao combate de perigos, com critérios específicos tais como: a aplicação de punição antecipada, fundada na periculosidade do indivíduo (visto como um *inimigo*); a desproporcionalidade das penas, demasiada severas e o uso exacerbado da lei penal como ferramenta de *combate* à criminalidade, reafirmando, assim, a validade e eficácia da norma:

> Aquele que não presta uma segurança cognitiva suficiente de um comportamento pessoal, não só não pode esperar ser tratado como pessoa, mas o Estado não deve trata-lo como pessoa [...] do contrário vulneraria o direito à segurança das demais pessoas. [...] o malfeitor que ataca o Direito social deixa de ser membro do Estado, posto

268 ABREU, Ana Cláudia da Silva; ABREU, Guilherme Schroeder. Terrorismo X Princípio da legalidade: os reflexos do direito penal do inimigo na lei nº. 13.260/2016. **Revista de Criminologias e Políticas Criminais.** Curitiba, v. 2, n. 2, jul. /dez. 2016, p. 240. E-ISSN 2526-0065. Disponível em: https://indexlaw.org/index.php/revistacpc/article/view/1473/pdf. Acesso em: 14 out. 2019.

269 BRASIL. PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. **Lei nº. 13.260/2016 de 17 de março de 2016:** Art. 5º Realizar atos preparatórios de terrorismo com o propósito inequívoco de consumar tal delito: Pena - a correspondente ao delito consumado, diminuída de um quarto até a metade. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2016/Lei/L13260.htm. Acesso em: 15 out. 2019.

270 BARBOSA, Ruchester Marreiros. A lei 13.260/2016 é um ato terrorista à hermenêutica constitucional. **Revista Conjur,** mar. 2016, p. 2. ISSN 1809-2829. Disponível em: http://www.conjur.com.br/2016-mar-22/academia-policia-lei-132602016-ato-terrorista-hermeneutica-constitucional#_edn2. Acesso em: 17 out. 2019.

> que se encontra em *guerra* contra este, como demonstra a pena pronunciada contra ele [...] quem abandona o contrato (Rousseau) perde todos os seus direitos como cidadão e como ser humano, passando a um estado de ausência completa de direitos (Fichte) [...] a violação da norma representa um retorno ao estado de natureza e, enquanto tal, seu transgressor merece ser tratado como inimigo/traidor (Hobbes) [...] quem não aceita o "estado comunitário legal" deverá ser expelido, devendo ser tratado não como pessoa e sim como um inimigo (Kant)[271].

Ao promover a antecipação da punibilidade como característica básica do direito penal do inimigo, abdica-se da ideia de bem jurídico e a substitui pela validez da norma como um fim do Direito penal, migrando-se, assim, o referencial: do fato-crime cometido para o fato-crime futuro, adiantando-se a punibilidade e prescindindo-se da violação a um bem jurídico. Dessarte, a mera transgressão da norma irá justificar, *de per si*, a reação penal, visto que a pena exercerá uma função de *prevenção geral positiva*: reafirmará a confiança dos cidadãos ao sistema, demonstrando as consequências penais de sua violação, ao passo que – evitando que os demais membros violem a norma – reafirma a norma violada e previne, por fim, a ocorrência de novos delitos. Como decorrência desta reafirmação normativa, as penas tendem-se a se tornar extremamente altas com a finalidade de coibir a transgressão da norma[272].

Desta forma, percebe-se que, entre as lições acerca do chamado *direito penal do cidadão versus direito penal do inimigo*, a pena, no primeiro caso, cumpre uma função de contradizer – por meio da comunicação – uma norma infringida, ao passo que o segundo caso utiliza a pena como função de eliminação de um perigo, realizando o *combate* por meio da coação jurídica, promovendo uma verdadeira *despersonalização do inimigo* – não pessoa[273].

A necessidade de mudança na intervenção penal, diante de uma sociedade de riscos, tecnologicamente globalizada – a qual urge a necessidade de demandas imediatas de repressão penal das instituições estatais – soma-se com fato da iminência dos XXXI jogos olímpicos RIO 2016, motivo de inquestionável relevância.

---

271 JAKOBS, Günther; CANCIO MELIÁ, Manuel. **Direito penal do inimigo**. Noções e críticas. Tradução de André Luis Callegari e Nereu José Giacomolli. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 6ª ed. 2015, p. 25-30 e 42.

272 NEUMANN, Ulfrid. Direito penal do inimigo. Tradução de Antônio Martins. **Revista Brasileira de Ciências Criminais.** São Paulo: editora Revista dos Tribunais, nº. 69, nov. /dez. 2007, p. 168. ISSN 1415-5400. Disponível em: https://dialnet.unirioja.es/ejemplar/408307. Acesso em: 18 out. 2019.

273 POLAINO-ORTIS, Miguel. **Lições de Direito Penal do Inimigo.** São Paulo. Ed. LiberArs, 2014, p. 81.

Alie-se, ainda, as justas e insistentes cobranças pelo cumprimento das 40+9 recomendações do GAFI – para uma célere aprovação da legislação antiterror no Brasil: está-se, portanto, diante de um panorama perfeito para o recrudescimento da intervenção punitiva baseada na resposta emergencial e preventiva de riscos.

É possível constatar, no artigo 5º, o propósito inequívoco de antecipar atos punitivos, os quais tem entendimento de serem viáveis desde que se constituam em tipos penais autônomos, descritos em lei penal clara e precisa quanto ao conteúdo da conduta delituosa, sob pena de afronta ao primado da lesividade penal, onde somente comportamentos externos que efetivamente lesionem ou causem perigo concreto de lesão ao bem jurídico de terceiros podem ser objeto de punição:

> Se o Direito Penal somente está legitimado a intervir diante da produção efetiva de um dano (princípio da ofensividade), é consequência que esse dano apenas pode ser produzido por uma concreta ação humana, palpável, visível e empiricamente demonstrável (princípio da materialidade da ação)[274].

Ademais, é evidente que os atos preparatórios para o terrorismo constantes na LAT possuem ampla discricionariedade no que efetivamente seja *ato preparatório*; em que pese a legislação não explicitar de forma clara, possibilita azo para que haja uma incriminação de possíveis estados ou condições existenciais, de acordo com os interesses político-punitivos dos atores que detenham o poder do Estado em determinado momento.

Dessarte, a taxação de *terrorista* levará a um enquadramento no tipo previsto em epígrafe em razão de sua excessiva abertura semântica, inflacionando os valores provenientes do direito penal do autor sob a lógica da *guerra preventiva* ao terrorismo, "tratando o cidadão injustamente como um inimigo por intermédio de uma intervenção penal mesmo que ausente um comportamento (externo) capaz de causar uma perturbação"[275]:

> Podemos avançar que o fenômeno do terrorismo serviu de base para a implementação de uma esquizofrenia belicista do sistema integral penal, gerando a tese da criação de um Direito penal do inimigo com amarras scmittiana e heideggeriana, que consideramos ser

274 PINHO, Ana Cláudia Bastos de. **Direito Penal e Estado Democrático de Direito:** uma abordagem a partir do garantismo de Luigi Ferrajoli. Rio de Janeiro: *Lumen Juris,* 2006, p. 96.

275 ABREU, Ana Cláudia da Silva; ABREU, Guilherme Schroeder. Terrorismo X Princípio da legalidade: os reflexos do direito penal do inimigo na lei nº. 13.260/2016. **Revista de Criminologias e Políticas Criminais.** Curitiba, v. 2, n. 2, jul. /dez. 2016, p. 242. E-ISSN 2526-0065. Disponível em: https://indexlaw.org/index.php/revistacpc/article/view/1473/pdf. Acesso em: 14 out. 2019.

> mais a implementação de um **sistema integral penal do inimigo** devido à desorganizada e desorientada (ou inexistente) política criminal. A política criminal em curso não se centra no rosto dos seres humanos[276].

Percebe-se, assim, a utilização, pela lei antiterrorismo brasileira, de técnicas legislativas de antecipação da punibilidade como a incriminação de atos preparatórios, dos delitos-obstáculos e técnicas de delitos de posse; há, portanto, uma quebra de paradigma: da efetiva lesão material aos bens jurídicos a serem tutelados para uma resposta punitiva diante da mera colocação em perigo destes mesmos bens jurídicos:

> A tentativa do delito, que supõe uma antecipação a respeito da consumação delitiva. A incriminação autônoma de condutas que, em si, não são mais que atos preparatórios de outros delitos. A incriminação de atos preparatórios ou de tentativa de delito como se fossem delitos consumados. Os chamados delitos obstáculo, que consistem na incriminação de premissas idôneas de outros delitos ulteriores. Ou a técnica dos delitos de posse (em que se sanciona a detenção ou a posse de um objeto geralmente perigo: armas de fogo, drogas, substâncias inflamáveis) ou os delitos de organização ou *status* (nos quais se sanciona o pertencimento a um grupo criminoso ou bando armado)[277].

Nos parece, portanto, ter o legislador apressado a discussão e aprovação da LAT para atender aos anseios internacionais por uma lei efetiva no combate ao terrorismo, permitindo, por consequência, a inserção de normas que justamente colocam tal efetividade e eficácia em dúvida; felizmente, nenhum incidente desta proporção ocorreu no país durante os jogos, nem mesmo em eventos posteriores como a Copa do Mundo e a Copa América de Futebol masculino.

Todavia, a LAT permaneceu vigente com seus avanços, mas com dispositivos aparentemente inconstitucionais. Há que se acompanhar o entendimento jurisprudencial acerca desta verdadeira antecipação da tutela penal contida no artigo 5º da LAT quanto a legalidade ou não de sua aplicação[278].

---

276 VALENTE, Manuel Monteiro Guedes. **Direito Penal do Inimigo e o Terrorismo:** o "Progresso ao Retrocesso". 1ª ed. Coimbra: Almedina, 2010, p. 100.

277 POLAINO-ORTIS, Miguel. **Lições de Direito Penal do Inimigo.** São Paulo. Ed. LiberArs, 2014, p. 87-88.

278 BARBOSA, Ruchester Marreiros. A lei 13.260/2016 é um ato terrorista à hermenêutica constitucional. **Revista Conjur,** mar. 2016, p. 3. ISSN 1809-2829. Disponível em: http://www.conjur.com.br/2016-mar-22/academia-policia-lei-132602016-ato-terrorista-hermeneutica-constitucional#_edn2. Acesso em: 17 out. 2019.

Ademais, é importante avaliar se se apresenta viável – do ponto de vista da efetividade e eficácia da legislação e do provimento jurisdicional em âmbito penal – a manutenção destes dispositivos com a finalidade inequívoca de impedir o resultado material do delito de terrorismo, onde o ataque ao bem jurídico e a situação de perigo converter-se-á em algo bem maior, saindo, portanto, da perspectiva de reação para a de prevenção de fato futuro, sancionando-se tal delito antecipado como consumado[279]. Certamente que o estudo prático dos meandros da denominada operação *Hashtag* no subcapítulo subsequente irá fornecer respostas práticas acerca da imprescindibilidade da manutenção destes instrumentos normativos.

A questão a se buscar reflexão é se, de fato, para o fim de satisfazer determinadas demandas de segurança relacionadas aos atos terroristas, deve-se relativizar as fronteiras tradicionais do Estado de Direito com base na atuação dos atores da persecução penal (Polícia, Ministério Público, Poder Judiciário, bem como àqueles atores ligados à execução da segurança coletiva tais como Exército e serviços secretos de informação); legitimando, pois, a intervenção estatal com base na *persecução penal*, *prevenção policial* e *guerra*. Assim, favorecendo-se de uma legislação punitiva que pretenda desviar-se dos mais elementares princípios dogmáticos penais do Estado, relativiza-se a razão jurídica em detrimento de uma razão de Estado:

> O que quer que se pense do terrorismo e em geral dos fenômenos criminais de gravidade excepcional, apenas as duas respostas acima mencionadas são compatíveis com a lógica do Estado de direito, a qual exclui que se possa configurar a razão de Estado como razão jurídica. A razão jurídica do Estado de direito, de fato, não conhece amigos ou inimigos, mas apenas culpados ou inocentes. Não admite exceções às regras senão como fato extra ou antijurídico, dado que as regras – se são levadas a sério, como regras, e não como simples técnicas – não podem ser deixadas de lado quando for cômodo. E na jurisdição o fim não justifica os meios, dado que os meios, ou seja, as regras e as formas, são as garantias de verdade e liberdade, e como tais tem valor para os momentos difíceis, assim como para os momentos fáceis; enquanto o fim não é mais o sucesso sobre o inimigo, mas a verdade processual, a qual foi alcançada apenas pelos seus meios e prejudicada por seu abandono[280].

279 POLAINO-ORTIS, Miguel. **Lições de Direito Penal do Inimigo.** São Paulo Ed. LiberArs, 2014, p. 103-104.

280 FERRAJOLI, Luigi. **Direito e razão: teoria do garantismo penal.** Tradução de Ana Paula Zomer Sica, Fauzi Hassan Choukr, Juarez Tavares e Luis Flávio Gomes. 3ªed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2002, p. 667.

Dever-se haver, portanto, um evidente alerta para a criação de tipos penais de terrorismo, na medida em que estes costumam gerar efeitos paradoxais: "antes de mais nada, é comum que (tais tipos) firam o princípio da legalidade estrita, e com isso possam ser declarados inconstitucionais. Em segundo lugar, porque todos pretendem incorporar elementos subjetivos"[281].

Em relação ao delito de *financiamento ao terrorismo*, contido no artigo 6º da LAT, percebe-se que o tipo penal, composto de oito verbos em seu *caput* mais oito no parágrafo único, variam condutas distintas, desde atos de favorecimento real até lavagem de dinheiro, em um verdadeiro *afã legislativo* por punição. Sobre a lavagem de dinheiro e o financiamento ao terrorismo, interessante se faz comentar a respeito da recente decisão do Recurso Extraordinário nº. 1.055.941[282], em que se discute, à luz dos artigos 5º, X e XII, 145, §1º e 129, VI da Constituição federal de 1988 a possibilidade de compartilhamento com o Ministério Público – para fins de instrução criminal – de dados bancários e fiscais de contribuintes, obtidos pela Receita Federal do Brasil (RFB) no exercício do seu dever de fiscalização, sem observância da reserva da jurisdição, prescindindo-se, portanto, de autorização judicial.

Foi discutido, ademais, pelo plenário daquela egrégia Suprema Corte a respeito de se incluir a possibilidade de discussão jurisprudencial acerca do compartilhamento de dados globais e específicos contidos em Relatórios de Inteligência Financeira (RIF) entre o antigo Conselho de Controle de Atividades Financeiras (COAF), atualmente denominado Unidade de Inteligência Financeira (UIF) e o Ministério público, para os mesmos fins de persecução penal. O Tribunal, por maioria, aderindo à proposta formulada pelo Ministro Alexandre de Moraes, fixou a seguinte tese de repercussão geral, complementando o *tema 990*[283] de repercussão geral:

> É constitucional o compartilhamento dos relatórios de inteligência financeira da UIF e da íntegra do procedimento fiscalizatório da Receita Federal do Brasil, que define o lançamento do tributo, com os órgãos de persecução penal para fins criminais, sem a obrigatoriedade

281 ZAFFARONI, Eugênio Raúl. **O inimigo no direito penal.** Rio de Janeiro: 3ª ed. Revan, 2011, p. 186.

282 BRASIL. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **Recurso Extraordinário (RE) nº 1.055.941**, Rel. Min. Dias Toffoli. Julgamento em: 04/12/2019, publicado no DJ de 05-12-2019. Disponível em: http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoDetalhe.asp?incidente=5213056. Acesso em: 05 dez. 2019.

283 **Tema 990:** Possibilidade de compartilhamento com o Ministério Público, para fins penais, dos dados bancários e fiscais do contribuinte, obtidos pela Receita Federal no legítimo exercício de seu dever de fiscalizar, sem autorização prévia do Poder Judiciário. BRASIL. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **Recurso Extraordinário (RE) nº 1.055.941**, Rel. Min. Dias Toffoli. Julgamento em: 04/12/2019, publicado no DJ de 05-12-2019. Disponível em: http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudenciaRepercussao/verAndamentoProcesso.asp?incidente=5213056&numeroProcesso=1055941&classeProcesso=RE&numeroTema=990#. Acesso em: 05 dez. 2019.

> de prévia autorização judicial, devendo ser resguardado o sigilo das informações em procedimentos formalmente instaurados e sujeitos a posterior controle jurisdicional. O compartilhamento pela UIF e pela RFB [...] deve ser feito unicamente por meio de comunicações formais, com garantia de sigilo, certificação do destinatário e estabelecimento de instrumentos efetivos de apuração e correção de eventuais desvios. Vencido o Ministro Marco Aurélio, que não referendava a tese. Presidência do Ministro Dias Toffoli. Plenário, 04.12.2019[284].

Note que a tese formulada por Alexandre de Moraes deixa claro a vedação sobre a troca, via *e-mail, whatsapp* ou outro meio de comunicação informal, do compartilhamento dos dados fornecidos entre a RFB ou a UIF e os órgãos de persecução penal, justamente atendendo a pedido da defesa do Senador Flávio Bolsonaro (PSL-RJ) o qual teve dados sobre sua movimentação financeira obtidos via *e-mail* entre o COAF e o Ministério público do Rio de Janeiro[285].

Em que pese tal tese de repercussão geral ter obtido consenso entre os Ministros da egrégia corte, decerto que a restrição da forma de repasse das informações e a necessidade de atendimento à reserva de jurisdição em um controle posterior irá *burocratizar* a investigação criminal de delitos de alta complexidade e dinamicidade, como tais a lavagem de dinheiro e, no que toca a presente dissertação, o financiamento ao terrorismo, diminuindo a eficiência e eficácia – tanto da lei antiterrorismo brasileira – como de legislações correlatas que apoiam o enfrentamento de tais delitos, com a lei de organização criminosa (lei nº. 12.850/2013), a lei de lavagem de capitais (lei nº. 9.613/98), a lei que permite a indisponibilidade de ativos de pessoas naturais ou jurídicas investigadas ou acusadas de terrorismo (lei nº. 13.810/2019), dentre outras.

Isto, pois, a criminalização do terrorismo no Brasil deve ser dirigir com mais atenção à especificidade que o fenômeno delituoso possui no território nacional. O Brasil, hodiernamente, se coloca mais como uma verdadeira *plataforma de custeio,* lavagem e movimentação de capitais destinados a tais atividades do que um ambiente de ataques de organizações terroristas ou lobos solitários ou das exteriorizações que o terrorismo apresenta em si.

---

284 BRASIL. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **Recurso Extraordinário (RE) nº 1.055.941**, Rel. Min. Dias Toffoli. Julgamento em: 04/12/2019, publicado no DJ de 05-12-2019. Disponível em: http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoDetalhe.asp?incidente=5213056. Acesso em: 05 dez. 2019.

285 POMPEU, Ana. STF fixa tese que permite compartilhamento de dados do ex-Coaf sem aval judicial. JOTA Info, 2019. Disponível em: https://www.jota.info/stf/do-supremo/stf-fixa-tese-que-permite-compartilhamento-de-dados-do-ex-coaf-sem-aval-judicial-04122019. Acesso em: 06 dez. 2019.

O Brasil pode-se orgulhar de ser um país pacifista em sua política externa – embora enfrente problemas graves relacionados ao crime organizado – que de fato não foi palco de nenhum ataque promovido por organizações terroristas de destaque nos últimos 30 anos. O Brasil se encontrava, em 2012, no nível mais baixo do Índice Global de Terrorismo (GTI)[286] e, apesar de 2014 registrar alguns casos, o Brasil ainda se situa no nível mais baixo de impacto do terrorismo.

Em 2019, o Brasil encontra-se, conforme dados do GTI, na 73ª posição, com um *score* de 2.53, classificado como muito baixo acerca do impacto do terrorismo global. O que certamente chama a atenção no relatório é a vertiginosa subida no ranking global do Brasil, ascendendo 17 posições em relação a 2018, quando era o 90º colocado[287]. Os dados referentes ao ano de 2020 ainda não foram disponibilizados até a presente conclusão dessa dissertação.

Certamente, tal salto de alerta em 2018-2019 seria devido a pré tensão criada com os jogos da Copa América 2018; a intenção manifesta do atual Presidente da República Jair Bolsonaro de transferir a embaixada brasileira em Israel da cidade de Tel Aviv para Jerusalém, bem como os ataques de organizações criminosas no Estado do Ceará que poderiam ser classificadas como atos de terrorismo, não fosse a atividade parlamentar e presidencial à época retirar a motivação política de seu texto.

Em 2020, decerto que o Brasil deve ascender ao *score* e à posições no Índice Global de Terrorismo (GTI) em razão do recente pronunciamento de Bolsonaro, posicionando-se a favor da operação militar norte-americana que matou o general iraniano Qasem Suleimani no Iraque, quebrando a cultura de neutralidade diplomática brasileira em temas sensíveis como o exposto, recebendo, em contrapartida, apoio norte-americano para a indicação do Brasil como membro permanente da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), dentre outras concessões como a indicação de aliado preferencial na Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN) do qual o *status* facilitaria a aquisição de armamento e tecnologia militar norte-americana pelo Brasil[288].

---

286 O *Global Terrorism Index* (GTI) do *Institute for Economics & Peace* fornece um resumo abrangente das principais tendências e padrões globais de terrorismo dos últimos 18 anos. O relatório classifica 163 países (99,7% da população mundial) de acordo com o impacto do terrorismo sobre eles. Os indicadores incluem o número de incidentes, fatalidades, lesões e danos à propriedade em decorrência do terrorismo. Disponível em: http://visionofhumanity.org/app/uploads/2019/11/GTI-2019web.pdf. Acesso em: 09 dez. 2019.

287 ESTADOS UNIDOS, IEP 2019. **Global Terrorism Index 2019: measuring the impact of terrorism from 2002-2019.** New York: Institute for Economics & Peace, p. 8. Disponível em: http://visionofhumanity.org/app/uploads/2019/11/GTI-2019web.pdf. Acesso em: 09 dez. 2019.

288 Vale registrar que, além do apoio incondicional a operação norte-americana de assassinato do general Suleimani, acusado de apoiar regimes terroristas sunitas na região da Síria, Iêmen, Iraque e Irã, o Brasil realizou

Chama a atenção o destaque que o GTI traz em seu relatório acerca do assassinato da vereadora Marielle Franco (PSOL-RJ) como fruto de atentados com *viés* político perpetrados por milicianos, deixando transparecer que classifica, nesta questão, como um crime possivelmente político que poderia ser classificado como um ato terrorista de motivação política, indo de encontro ao que prevê a legislação antiterror brasileira na atualidade:

> O Brasil registrou sete ataques e três fatalidades em 2018, tornando o pior ano desde 2002. As três mortes ocorreram quando assaltantes desconhecidos atiraram no veículo da vereadora Marielle Franco, matando ela e seu motorista, e um mês depois atirou em outro homem que se pensava ser uma testemunha do Assassinato de Franco. Cinco dos sete ataques foram por arma de fogo, consistente com os altos níveis de violência armada no Brasil[289].

Prosseguindo o estudo dos tipos primários da LAT, o artigo 11 da LAT traz relevante discussão doutrinária quando a sua constitucionalidade. Prevê tal artigo o interesse presumido da União a respeito do cometimento de qualquer crime terrorista praticado na LAT, cabendo a investigação criminal – em sede de inquérito policial - ser realizada pela Polícia Federal e seu processamento e julgamento pela Justiça Federal, nos termos do artigo 109 da Constituição Federal. Todavia, é de entendimento pacífico na doutrina que o artigo 109 da CF traz um rol taxativo[290], sendo incompatível presumir

---

outras concessões aos EUA referentes ao setor alimentício de trigo, livrando-o de tarifação, bem como concessões na Organização Mundial do Comércio (OMC), isenções tarifárias do combustível etanol e a aceitação da entrada de norte-americanos no Brasil sem visto, abrindo mão do princípio da reciprocidade. DELLA COLETTA, Ricardo. Em gesto a Bolsonaro, EUA apoiam candidatura do Brasil na OCDE no lugar da Argentina. **Folha de São Paulo**, 14 jan. 2020. Disponível em: https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2020/01/em-gesto-a-bolsonaro-eua-apoiam-candidatura-do-brasil-na-ocde-no-lugar-da-argentina.shtml. Acesso em: 18 jan. 2020.

289 Texto original: *Brazil recorded seven attacks and three fatalities in 2018, making it the worst year since 2002. The three deaths occurred when unknown assailants fired on the vehicle of councillor Marielle Franco, killing her and her driver, and one month later shot another man who was thought to be a witness to the Franco's murder. Five out of seven attacks were by firearm, consistent with the high levels of gun violence in Brazil.* ESTADOS UNIDOS, IEP 2019. **Global Terrorism Index 2019: measuring the impact of terrorism from 2002-2019.** New York: Institute for Economics & Peace, p. 41. Disponível em: http://visionofhumanity.org/app/uploads/2019/11/GTI-2019web.pdf. Acesso em: 10 dez. 2019.

290 BRASIL. PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.** Art. 109. Aos juízes federais compete processar e julgar: I - as causas em que a União, entidade autárquica ou empresa pública federal forem interessadas na condição de autoras, rés, assistentes ou oponentes, exceto as de falência, as de acidentes de trabalho e as sujeitas à Justiça Eleitoral e à Justiça do Trabalho; II - as causas entre Estado estrangeiro ou organismo internacional e Município ou pessoa domiciliada ou residente no País; III - as causas fundadas em tratado ou contrato da União com Estado estrangeiro ou organismo internacional; IV - os crimes políticos e as infrações penais praticadas em detrimento de bens, serviços ou interesse da União ou de suas entidades autárquicas ou empresas públicas, excluídas as contravenções e ressalvada a competência da Justiça Militar e da Justiça Eleitoral; V - os crimes previstos em tratado ou convenção internacional, quando, iniciada a execução no País, o resultado tenha ou devesse ter ocorrido no estrangeiro, ou reciprocamente; V-A as causas relativas a direitos humanos a que se refere o § 5º deste artigo; VI - os crimes contra a organização do trabalho e, nos casos determinados por lei, contra o sistema financeiro e a ordem econômico-financeira; VII - os *habeas*

a competência da União as quais estão expressamente e exaustivamente presentes na Carta Magna.

Desta forma, há entendimento na doutrina de que se deve aplicar a regra geral de processamento e julgamento pela Justiça Estadual, exceto nos casos em que os atos terroristas previstos na LAT, por exemplo, evidenciem a transnacionalidade do delito ou outras hipóteses previstas no artigo 109 da CF.

No âmbito do processo legislativo, verifica-se que a preocupação maior dos parlamentares acerca da fixação da competência federal para o processamento dos delitos de terrorismo, bem como a atribuição da Polícia Federal para a investigação criminal preliminar se deve a grande preocupação com os casos envolvendo movimentos sociais reivindicatórios, bem como uma pré-avaliação acerca de uma atuação mais punitiva por parte dos órgãos de persecução penal estaduais – idéia que guarda semelhança com a justificativa para a instituição do chamado Incidente de Deslocamento de Competência (IDC), previsto no §5º do inciso V-A do artigo 109 da CF/88 conforme se verifica:

> [...] falta de parcialidade (isenção) e/ou fragilidade e ineficiência dos órgãos estaduais (especialmente o Judiciário, o Ministério Público e a Polícia) no que diz com a capacidade de efetiva repressão dos delitos contra os direitos humanos. Tais argumentos prendem-se – no que diz com a ausência de isenção e fragilidade – à suposição de que os órgãos estaduais seriam mais vulneráveis às pressões do meio social, do poder econômico e político local e regional. Além do mais, tanto a fragilidade e ineficiência, residiram basicamente, na capacidade reduzida de articulação e alocação de meios suficientes

---

corpus , em matéria criminal de sua competência ou quando o constrangimento provier de autoridade cujos atos não estejam diretamente sujeitos a outra jurisdição; VIII - os mandados de segurança e os *habeas data* contra ato de autoridade federal, excetuados os casos de competência dos tribunais federais; IX - os crimes cometidos a bordo de navios ou aeronaves, ressalvada a competência da Justiça Militar; X - os crimes de ingresso ou permanência irregular de estrangeiro, a execução de carta rogatória, após o "exequatur", e de sentença estrangeira, após a homologação, as causas referentes à nacionalidade, inclusive a respectiva opção, e à naturalização; XI - a disputa sobre direitos indígenas. § 1º As causas em que a União for autora serão aforadas na seção judiciária onde tiver domicílio a outra parte. § 2º As causas intentadas contra a União poderão ser aforadas na seção judiciária em que for domiciliado o autor, naquela onde houver ocorrido o ato ou fato que deu origem à demanda ou onde esteja situada a coisa, ou, ainda, no Distrito Federal. § 3º Lei poderá autorizar que as causas de competência da Justiça Federal em que forem parte instituição de previdência social e segurado possam ser processadas e julgadas na justiça estadual quando a comarca do domicílio do segurado não for sede de vara federal. § 4º Na hipótese do parágrafo anterior, o recurso cabível será sempre para o Tribunal Regional Federal na área de jurisdição do juiz de primeiro grau. § 5º Nas hipóteses de grave violação de direitos humanos, o Procurador-Geral da República, com a finalidade de assegurar o cumprimento de obrigações decorrentes de tratados internacionais de direitos humanos dos quais o Brasil seja parte, poderá suscitar, perante o Superior Tribunal de Justiça, em qualquer fase do inquérito ou processo, incidente de deslocamento de competência para a Justiça Federal. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 10 dez. 2019.

> por parte dos órgãos estaduais para atuar com eficácia em face das violações de direitos humanos[291].

Na mesma esteira – não coadunando com a posição acima proposta – nos parece guardar a devida coerência realizar a devida separação a respeito das atribuições de polícia judiciária previstas no artigo 144 da CF, possibilitando às polícias civis a investigação criminal de atos de terrorismo que não estejam previstas nas hipóteses previstas no inciso I do §1º do artigo 144 da CF[292]:

> Da mesma forma como ocorre com o crime de tráfico de drogas, as "células terroristas" podem se instalar em um Estado e não necessariamente, em razão da vasta dimensão territorial que possuem os Estados brasileiros, praticarem os crimes definidos como "terroristas" com repercussão Estadual, sem que, contudo, atinjam bens, serviços ou interesses da União, podendo, por exemplo, o agente terrorista, por preconceito de raça, cor, etnia ou religião, com o fim de causar terror social ou generalizado, por meio de explosivos, atentar contra a vida e a integridade física de dezenas de pessoas em transportes coletivos, sabotando o funcionamento de uma malha viária intermunicipal[293].

Veja o seguinte exemplo: um indivíduo, por questões de discriminação racial e étnica, visando causar terror social ou generalizado na sociedade brasiliense, adquire artefato explosivo e incendiário e, durante as manifestações religiosas de um grupo

---

291 SARLET, Ingo Wolfgang; FURIAN, Leonardo; FENSTERSEIFER, Thiago. A Reforma (Deforma?) do Judiciário e a assim designada "federalização" dos crimes contra os direitos humanos: proteção ou violação de princípios e direitos fundamentais? **Revista Eletrônica sobre a Reforma do** Estado, n. 4, 2006, p. 12. ISSN 1981-1888. Disponível em: http://www.direitodoestado.com.br/artigo/ingo-wolfgang-sarlet/a-reforma-deforma-do-judiciario-e-a-assim-designada-federalizacao-dos-crimes-contra-os-direitos-humanos-protecao-ou-violacao-de-principios-e-dir. Acesso em: 10 dez. 2019.

292 BRASIL. PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.** Art. 144. A segurança pública, dever do Estado, direito e responsabilidade de todos, é exercida para a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio, através dos seguintes órgãos: I - Polícia federal; II - polícia rodoviária federal; IV - polícias civis; V - polícias militares e corpos de bombeiros militares; VI - polícias penais federal, estaduais e distrital. § 1º A polícia federal, instituída por lei como órgão permanente, organizado e mantido pela União e estruturado em carreira, destina-se a: I - apurar infrações penais contra a ordem política e social ou em detrimento de bens, serviços e interesses da União ou de suas entidades autárquicas e empresas públicas, assim como outras infrações cuja prática tenha repercussão interestadual ou internacional e exija repressão uniforme, segundo se dispuser em lei; II - prevenir e reprimir o tráfico ilícito de entorpecentes e drogas afins, o contrabando e o descaminho, sem prejuízo da ação fazendária e de outros órgãos públicos nas respectivas áreas de competência; III - exercer as funções de polícia marítima, aeroportuária e de fronteiras; IV - exercer, com exclusividade, as funções de polícia judiciária da União. § 4º Às polícias civis, dirigidas por delegados de polícia de carreira, incumbem, ressalvada a competência da União, as funções de polícia judiciária e a apuração de infrações penais, exceto as militares. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 10 dez. 2019.

293 BARBOSA, Ruchester Marreiros. A inconstitucionalidade do art. 11 da Lei Antiterrorismo. **Canal Ciências Criminais,** abr. 2016, p. 1-3. ISSN 2446-8150. Disponível em: https://canalcienciascriminais.com.br/a-inconstitucionalidade-do-art-11-da-lei-antiterrorismo/. Acesso em: 10 dez. 2019.

de candomblé no Lago Sul, Brasília-DF, decide detonar indiscriminadamente tais explosivos causando a morte de inúmeras pessoas no local. Neste caso, resta evidente a não ocorrência de repercussão transnacional ou interestadual do delito, bem como o desinteresse da União, devendo-se aplicar os dispositivos constitucionais dos artigos 109 e 144 da Magna Carta a interpretar como atribuição da Polícia Civil do Distrito Federal (PCDF) a investigação criminal em sede de inquérito policial e a competência para processamento e julgamento da ação penal pela Justiça Estadual:

> [...] não há em absoluto, nenhuma congruência com o texto constitucional, seja no art. 109, IV e art. 144, §1, I, ambos da CR. Não haverá detrimento de bens, serviços ou interesse da União, nem, contudo, repercussão interestadual, necessite de investigação que dependa de repressão uniforme (Lei nº. 10.446/2002). Pode ocorrer ou não. [...] Sabemos que as drogas e as armas de fogo transitam por diversos Estados, inclusive são apreendidas drogas e armas que não são produzidas no Brasil. Alguém tem dúvidas que não necessitem de repressão uniforme? A PF as realiza e mesmo as Polícias Civis também enfrentando este tipo de criminalidade ela não foi extirpada! Imagine o "terrorismo" somente contando com uma única polícia o investigando? [...] A extensão territorial de dimensão continental do Brasil não permite que uma única Polícia Federal realize investigação adequada, que abarque os 26 Estados, DF e 5.570 municípios. É necessário um trabalho integrado com as Polícias Civis dos Estados, com o ingrediente principal: com Política Nacional e Integrada de Segurança e autonomia financeira e administrativa para gerir as necessidades técnicas das Polícias Judiciárias, que político nenhum está interessado[294].

Em que pese o incremento legislativo trazido pela lei nº. 13.810/2019, há uma interessante discussão a respeito do artigo 12 da LAT e a afronta ao princípio do Juiz Natural. Tal disposição normativa autoriza o Juiz a agir conforme o denominado *Juiz instrutor*, decretando *ex-officio* medidas cautelares, seja na fase de investigação criminal preliminar ou no curso do processo penal, aparentemente violando o sistema acusatório, entendimento do qual já foi rechaçado pelo STF por ocasião de julgados como a ADI 1570, a qual apreciou o artigo 3º da lei 9.034/1995, a qual permitia a autuação *ex-officio* da autoridade judicial, utilizando-se de meios operacionais para a prevenção e repressão de ações praticadas por organizações criminosas, revogada pela Lei de Organização Criminosa (lei nº. 12.850/2013):

294 BARBOSA, Ruchester Marreiros. A inconstitucionalidade do art. 11 da Lei Antiterrorismo. **Canal Ciências Criminais,** abr. 2016, p. 1-3. ISSN 2446-8150. Disponível em: https://canalcienciascriminais.com.br/a-inconstitucionalidade-do-art-11-da-lei-antiterrorismo/. Acesso em: 10 dez. 2019.

> Nos parece que o legislador não quer somente prever o futuro, mas criar um processo penal elástico ou onipresente, pois acaso o ato terrorista praticado por um membro da organização terrorista, como *por realizar atos preparatórios de terrorismo com o propósito inequívoco de consumar tal delito* e no curso do processo ou investigação, haja indício de prática de um crime anterior como lavagem de dinheiro advindo de desvio de verbas públicas, na instrução processual pelo crime de "ato preparatório terrorista", o juiz "de ofício" poderá decretar medidas assecuratórias como sequestro, arresto ou especialização de hipoteca legal para assegurar, com antecedência, o resultado útil da investigação ou instrução processual respectivamente ao crime antecedente que talvez nem tenha iniciado, em total afronta ao princípio do juiz natural[295].

Contudo, é importante recordar que as especificidades do terrorismo trazem dificuldades para o próprio sistema criminal. Este tem como modelagem original a resposta para a punição de delitos ocorridos após seu cometimento, ao passo que o objetivo primário de estratégias, políticas e legislações de enfrentamento ao terrorismo devem ser executadas justamente com a finalidade de *evitar ou prevenir* incidentes. Desta forma, é de vital relevância reconhecer que os mecanismos e procedimentos normativos penais existentes são ineficazes ou inadequados para prover uma resposta satisfatória ao fenômeno terrorista, motivo pelo qual uma legislação antiterror sistemática deve ser constantemente aprimorada:

> Por isso, a luta contra o terrorismo deve ocorrer dentro do marco da justiça criminal assentado nos princípios básicos do Direito e da democracia e em consonância com os direitos humanos e humanitário. Esses princípios e ramos do Direito estão preparados para lidar com esses casos complexos e não podem, de forma alguma, serem vistos como uma barreira à atividade de combate ao terrorismo[296].

É, certamente, uma grande dificuldade a ser enfrentada, diante da dinamicidade que o terrorismo apresenta, ora se apresentando com componentes transnacionais, ora locais. Por isso, seu enfrentamento pressupõe a cooperação internacional, mas também uma comunicação uniforme entre as justiças criminais dos países. O

295 BARBOSA, Ruchester Marreiros. A inconstitucionalidade do art. 11 da Lei Antiterrorismo. **Canal Ciências Criminais,** abr. 2016, p. 1-3. ISSN 2446-8150. Disponível em: https://canalcienciascriminais.com.br/a-inconstitucionalidade-do-art-11-da-lei-antiterrorismo/. Acesso em: 10 dez. 2019.

296 LASMAR, Jorge Mascarenhas. A legislação brasileira de combate e prevenção do terrorismo quatorze anos após 11 de Setembro: limites, falhas e reflexões para o futuro. **Revista de Sociologia e Política,** v. 23, n. 53, mar. 2015, p. 68. ISSN 0104-4478. Disponível em: http://www.scielo.br/pdf/rsocp/v23n53/0104-4478-rsocp-23-53-0047.pdf. Acesso em: 11 dez. 2019.

terrorismo deve ser entendido como um delito nacional de repercussão internacional, dos quais a responsabilidade de julgar seus executores recai nas justiças domésticas dos países envolvidos, ante a ausência de uma jurisdição internacional específica para o julgamento e o enfretamento desse fenômeno delituoso.

4.2 O estudo comparativo de tipos penais secundários da lei antiterrorismo e aspectos críticos no que concerne à aplicação das penas desproporcionais

Constata-se que, como decorrência de pressões internacionais, que o poder punitivo em âmbito global é resultado de uma ampliação de sua compreensão no que atine a necessidade de se conferir efetividade em temas relacionados aos direitos humanos, dentre os quais medidas de enfrentamento ao fenômeno do terrorismo. Tal nova forma de estruturação do sistema global de proteção dos direitos humanos irá operar, inclusive, transformações no que concerne ao tratamento das funções da pena e, consequentemente, no Direito Penal na seara internacional:

> [...] a colocação dos direitos humanos como objeto de tutela do poder punitivo, que deverá concretizar meios de prevenção e repressão em relação às ofensas a esses direitos, transmuta a *noção de bem jurídico como* ***limite*** para a atuação do poder punitivo para se tornar seu ***fundamento***[297].

Dessarte, percebe-se que tais ações internacionais sobre o poder punitivo, tão soberanamente exercido pelo Estado, passa a sofrer uma *mudança paradigmática*, na medida em que o Direito Penal passa a ser invocado como instrumento essencial de proteção dos bens jurídicos, não mais unicamente conformado e limitado pelas normas constitucionais; revelando-se, pois, uma nova faceta na relação entre direitos humanos e direito penal[298].

297 DISSENHA, Rui Carlo; INCOTT JÚNIOR, Paulo Roberto. A internacionalização do poder punitivo: os riscos normativos e políticos da demanda por leis penais universais. **Revista Brasileira de Ciências Criminais**, São Paulo, v. 26, n. 147, set. 2018, p. 824. ISSN 1415-5400. Disponível em: https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=6600963. Acesso em: 15 dez. 2019.

298 RAMOS. André de Carvalho. Mandados de criminalização no direito internacional dos direitos humanos: novos paradigmas de proteção das vítimas de violações de direitos humanos. **Revista Brasileira de Ciências Criminais**, São Paulo, v. 14, n. 62, set.-out. 2006, p. 3. ISSN 1415-5400. Disponível em: http://pweb01.mp.rj.gov.br/Informativos/violencia_domestica/2013/agosto/Artigo1_Mandados_de_Criminalizacao.pdf. Acesso em: 15 dez. 2019.

Acerca desse entendimento, a lei antiterrorismo brasileira é um exemplo claro desta nova idéia na ordem mundial, onde as forças impulsionam a internacionalização do poder punitivo por legislações universais, reativas com os riscos globais advindos da globalização, a qual impõe um consenso traduzido nos ordenamentos internos por meio dos chamados mandados de criminalização, conforme percebido no inciso XLIII do artigo 5º da Constituição Federal de 1988:

> Ao mesmo tempo, a universalização de direitos humanos contribui com a noção de que o poder punitivo é meio legítimo e idôneo para a estabilização de expectativas relacionadas ao exercício desses direitos, sendo a sanção penal sacada como meio necessário (e às vezes, em alguns discursos, suficiente) para sua eficaz proteção ("princípio" da proibição de proteção insuficiente)[299].

4.2.1 A pretensa desproporcionalidade das penas nos crimes de atentado terrorista, atos preparatórios para o terrorismo e financiamento ao terrorismo, bem como a aplicação dos institutos da desistência voluntária e arrependimento eficaz

A Lei Antiterrorismo Brasileira (LAT), em seu artigo 2º, §1º, inciso V, apresenta conduta delituosa classificada pela doutrina como crimes de atentado, onde a mera tentativa é suficiente para a consumação delitiva. Por conseguinte, o ato de *"atentar contra a vida ou integridade física"* de pessoa tem, como preceito secundário do tipo penal, a aplicação de pena de reclusão de 12 a 30 anos, além das sanções correspondentes à ameaça ou violência; visivelmente – no que concerne à pena mínima em abstrato – o dobro da prevista no artigo 121, *caput,* do CP (homicídio simples).

Isto posto, a conduta de um indivíduo que, por exemplo, utiliza explosivo, vindo ferir uma ou várias pessoas (fora dos casos de lesão corporal gravíssima previstos nos incisos I a V do §2º do artigo 129 do CP) por razões de xenofobia, discriminação ou preconceito de raça ou cor, causando "terror social ou generalizado" responde pela pena de 12 a 30 anos de reclusão, acrescido da pena do crime de lesão corporal grave com perigo de vida em concurso formal próprio – visto ter praticado dois crimes em uma só ação – exasperando-se a pena do crime mais grave (12 a 30 anos de reclusão) de um sexto até metade; ou impróprio, aplicando-se de forma cumulativa à pena

299 DISSENHA, Rui Carlo; INCOTT JÚNIOR, Paulo Roberto. A internacionalização do poder punitivo: os riscos normativos e políticos da demanda por leis penais universais. **Revista Brasileira de Ciências Criminais,** São Paulo, v. 26, n. 147, set. 2018, p. 825. ISSN 1415-5400. Disponível em: https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=6600963. Acesso em: 15 dez. 2019.

de reclusão de 1 a 5 anos do artigo 129, §1º, II, do CP[300], sendo provavelmente mais comum a aplicação desta segunda regra no presente caso, visto que os resultados provenientes do ato terroristas advirem de desígnios autônomos:

Atentado terrorista com lesão corporal leve. (Art. 2º, §1º, V da Lei nº. 13.260/2016).	**Homicídio simples. (Art. 121, *caput*, Código Penal).**
Pena: reclusão de 12 a 30 anos, acrescido de 1 a 5 anos de reclusão do art. 129, §1º, II do CP. (Concurso formal impróprio do art. 70, CP).	**Pena: reclusão de 06 a 20 anos.**
Pena total: 13 a 35 anos de reclusão.	**Pena total: 6 a 20 anos de reclusão.**

Fonte: **elaborado pelo autor.**

Note-se, ainda, que a pena em abstrato aplicada, neste caso, é superior a aplicada a um indivíduo que comete crime de homicídio doloso consumado qualificado pelo uso de explosivo, o qual tem penalização de 12 a 30 anos de reclusão, conforme redação do artigo 121, §2º, inciso III do CP[301]. Em que pese a gravidade e repulsa social aos atos de terrorismo praticados no mundo, não parece razoável a aplicação mais gravosa da conduta penal ora descrita, evidenciando flagrante desproporcionalidade, típico de leis elaboradas para atender ao direito penal de emergência.

No que concerne ao artigo 5º da LAT e os chamados *atos preparatórios para o terrorismo,* há interessante crítica da doutrina a respeito de sua penalização em causas de diminuição de pena, na medida em que tal causa no *caput* (diminuição de um quarto até metade) pode ser mais branda do que a regra geral prevista para crimes tentados prevista no artigo 14, § único do CP (diminuição de um a dois terços), quando analisada sob a causa mínima de diminuição, bem como ser mais gravosa quando analisada sob sua causa máxima, argumentando ferir, assim, o princípio da proporcionalidade e razoabilidade, conforme demonstra a tabela abaixo[302]:

Atos preparatórios de terrorismo. (Art. 5º, *caput*, da Lei nº. 13.260/2016).	**Regra geral para crimes tentados. (Art. 14, §único, Código Penal).**

300 BRASIL. PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. **Decreto-lei nº. 2.848 de 07 de dezembro de 1940. Código Penal.** Art.129 – Ofender a integridade corporal ou a saúde de outrem. §1º se resulta: II – perigo de vida. Pena: reclusão, de um a cinco anos. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del2848compilado.htm. Acesso em: 11 dez. 2019.

301 BRASIL. PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. **Decreto-lei nº. 2.848 de 07 de dezembro de 1940. Código Penal.** Art.121 – Matar alguém. §2º – Se o homicídio é cometido: III – com o emprego de veneno, fogo, explosivo, asfixia, tortura ou outro meio insidioso ou cruel, ou de que possa resultar perigo comum. Pena: reclusão, de doze a trinta anos. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del2848compilado.htm. Acesso em: 11 dez. 2019.

302 GONÇALVES, Victor Eduardo Rios e BALTAZAR JUNIOR, José Paulo. **Legislação penal especial esquematizado.** 3ª edição. São Paulo. Saraiva, 2017, p. 186.

Crime de atentado terrorista (artigo 2º, §1º, inciso V): Pena: reclusão de 12 a 30 anos.	**Crime de atentado terrorista (artigo 2º, §1º, inciso V): Pena: reclusão de 12 a 30 anos.**
↓¼: reclusão de 9 a 22 anos e cinco meses.	**↓⅓: reclusão de 4 a 10 anos.**
↓½: reclusão de 6 a 15 anos.	**↓⅔: reclusão de 8 a 20 anos.**

Fonte: **elaborado pelo autor.**

Dessarte, utilizando-se do exemplo previsto no parágrafo anterior, o mesmo indivíduo que prepara a utilização de explosivo, visando a ferir uma ou várias pessoas, por razões de xenofobia, discriminação ou preconceito de raça ou cor, causando "terror social ou generalizado" e que é preso antes de executar o crime, responde pela pena de 12 a 30 anos de reclusão, pena correspondente ao delito consumado, prevista no artigo 2º, §1º, inciso V da LAT (crime de atentado terrorista), diminuído, porém, de um quarto até metade, onde, *em tese*, se teria uma pena máxima de 9 a 22 anos e cinco meses de reclusão (com a redução de um quarto), aplicando-se o artigo 5º da LAT, ao passo que, aplicado o artigo 14, § único do CP, a mesma pena seria de 4 a 10 anos de reclusão, conferindo a regra geral do Código Penal uma penalização mais branda.

Contudo, ao se realizar o cálculo sob a diminuição máxima, temos uma pena de reclusão de 6 a 15 anos (diminuição de metade) da LAT contra uma pena de reclusão de 8 a 20 anos do Código Penal, demonstrando que o ordenamento jurídico penal brasileiro sob a perspectiva da LAT, neste caso, seria mais *leniente* com o ato terrorista do que um ato criminoso em geral, previsto no Código Penal[303]. Tal fato ocorre inúmeras vezes em nosso sistema de penas em razão da verdadeira "colcha de retalhos" pela qual se tornou nosso direito penal na atualidade.

O artigo 6º da LAT traz a conduta daquele autor que, habitual ou eventualmente, pratica atos tendentes a financiar a atividade terrorista, seja provendo, recebendo, obtendo, guardando em depósito, dentre outros verbos do tipo, recursos, ativos, bens, direitos, valores ou serviços de qualquer natureza visando o planejamento, preparação ou execução dos crimes previstos na lei; traz, como preceito secundário do tipo, a penalização de reclusão de 15 a 30 anos, a mais gravosa da legislação em comento[304]

303 GONÇALVES, Victor Eduardo Rios e BALTAZAR JUNIOR, José Paulo. **Legislação penal especial esquematizado.** 3ª edição. São Paulo. Saraiva, 2017, p. 186.

304 BRASIL. PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. **Lei nº. 13.260/2016 de 17 de março de 2016:** Art. 6º - Receber, prover, oferecer, obter, guardar, manter em depósito, solicitar, investir, de qualquer modo, direta ou indiretamente, recursos, ativos, bens, direitos, valores ou serviços de qualquer natureza, para o planejamento, a preparação ou a execução dos crimes previstos nesta Lei: Pena - reclusão, de quinze a trinta anos. Parágrafo único. Incorre na mesma pena quem oferecer ou receber, obtiver, guardar, mantiver em depósito, solicitar, investir ou de qualquer modo contribuir para a obtenção de ativo, bem ou recurso financeiro, com a finalidade de financiar, total ou parcialmente, pessoa, grupo de pessoas, associação, entidade, organização criminosa que tenha como atividade principal ou secundária, mesmo em caráter eventual, a prática dos crimes previstos nesta

até a edição da lei 13.964/2019, a qual alterou o artigo 75 do CP para permitir penas máximas em abstrato de até 40 anos.

Desta forma, muda-se a perspectiva argumentativa, visto que tal pena, em que pese ser uma das mais altas do ordenamento jurídico penal pátrio, não é mais a maior pena possível de ser estabelecida na legislação penal, o que abre espaço para um recrudescimento penal ainda maior com a *novatio legis*.

A penalização contida no artigo 6º não parece guardar correspondência com os critérios balizadores da razoabilidade e proporcionalidade de aplicação das penas, senão vejamos: como exemplo, cite-se a conduta de um indivíduo que, guardando em depósito valores destinados a compra de artefatos explosivos, incendiários ou agentes patológicos com a finalidade de utilizar contra civis de forma indiscriminada visando causar terror social ou generalizado, por motivos xenofóbicos, seja eventualmente preso em investigação da Polícia Federal.

Neste caso, o autor responderá pelo crime constante no artigo 6º da LAT, com pena de 15 a 30 anos, frise-se, novamente com a pena mínima em abstrato maior do que o crime de homicídio qualificado pelo uso de explosivo (reclusão de 12 a 30 anos), mesmo que tais condutas sequer cheguem a ser executadas: mais uma vez, é evidente a presença de penalização baseada nos critérios definidores do direito penal bélico ou do inimigo, que vão de encontro aos valores principiológicos de proporcionalidade e razoabilidade, acarretando em situação de insegurança jurídica no que concerne a aplicação de penas no direito penal brasileiro.

Em que pese alguns entendimentos no que concerne aplicar somente ao artigo 2º a hediondez do crime de Terrorismo, a doutrina moderna entende – inclusive amparado pelo artigo 17 da LAT – que todas as condutas descritas nesta lei específica – verdadeira norma de regência – são consideradas como equiparadas a crime hediondo; assim, deve-se interpretar os crimes de atos preparatórios ao terrorismo e financiamento ao terrorismo também sujeitos aos ditames da lei de crimes hediondos (lei nº 8072/90); neste caso, critérios de razoabilidade são aplicados pela doutrina para realizar a devida aplicação correta – e mais gravosa – de todos os crimes constantes na LAT.

Há questão controvertida na doutrina sobre a possibilidade de aplicação dos institutos previstos no artigo 15 do CP – desistência voluntária e arrependimento eficaz ou resipiscência – ao crime previsto no artigo 5º da LAT, qual seja os atos preparatórios destinados a prática terrorista. Ocorre que, segundo a doutrina, é pressuposto básico

Lei. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2016/Lei/L13260.htm. Acesso em: 15 dez. 2019.

de aplicação de tais institutos o início da execução criminal no *iter criminis*; parece, portanto, incompatível e desarrazoado tal aplicação, tendo a doutrina entendido estar ocorrendo uma antecipação da chamada "ponte de ouro"[305].

Como exemplo, imagine que o autor, visando a prática de atos terroristas conforme prescreve a LAT, adquire armamento de uso restrito das forças armadas e artefatos explosivos, porém, decide desistir de sua conduta e se entrega a Polícia Federal. Note que o autor, antes da desistência, já praticava os atos preparatórios do artigo 5º da LAT com reclusão de 12 a 30 anos, conforme leitura do mesmo artigo. Agora, aplicando-se o artigo 10 da LAT, o autor – desistindo voluntariamente de sua conduta – passa a responder pelo crime de porte ilegal de arma de fogo de uso restrito, conforme inteligência do artigo 16, *caput* e inciso III, da lei 10.826/2003 com pena de reclusão de 03 a 06 anos e multa.

Ou seja, ao antes terrorista ao qual se aplicava uma legislação penal especial extremamente gravosa, inclusive com a obrigatoriedade de cumprimento de pena de 40% a 70% por cento para uma eventual progressão ao regime semi-aberto, conforme as hipóteses previstas nos incisos V a VIII do artigo 112 da LEP, alterada pela lei nº. 13.964/2019[306], passa-se, então, a possibilidade de aplicar ao *"terrorista desistente"* – desde que não reincidente – uma pena que possibilita, inclusive, o seu cumprimento em regime semi-aberto desde o início, conforme prevê o artigo 33, §2º, alínea "b" do CP[307]; situação, por conseguinte, de flagrante desarrazoabilidade.

---

305 CALLEGARI, André Luís, *et. Al.* **O crime de terrorismo. Reflexões críticas e comentários à Lei de Terrorismo.** Porto Alegre. Livraria do Advogado, 2016, p. 89-98.

306 BRASIL. PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. **Lei nº. 7.210 de 11 de julho de 1984.** Institui a Lei de Execução Penal. Art. 112 (Alterada pela lei nº. 13.964/2019): Art. 112. A pena privativa de liberdade será executada em forma progressiva com a transferência para regime menos rigoroso, a ser determinada pelo juiz, quando o preso tiver cumprido ao menos: V - 40% (quarenta por cento) da pena, se o apenado for condenado pela prática de crime hediondo ou equiparado, se for primário; VI - 50% (cinquenta por cento) da pena, se o apenado for: a) condenado pela prática de crime hediondo ou equiparado, com resultado morte, se for primário, vedado o livramento condicional; b) condenado por exercer o comando, individual ou coletivo, de organização criminosa estruturada para a prática de crime hediondo ou equiparado; ou c) condenado pela prática do crime de constituição de milícia privada; VII - 60% (sessenta por cento) da pena, se o apenado for reincidente na prática de crime hediondo ou equiparado; VIII - 70% (setenta por cento) da pena, se o apenado for reincidente em crime hediondo ou equiparado com resultado morte, vedado o livramento condicional. § 1º Em todos os casos, o apenado só terá direito à progressão de regime se ostentar boa conduta carcerária, comprovada pelo diretor do estabelecimento, respeitadas as normas que vedam a progressão. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2019/Lei/L13964.htm#art4. Acesso em: 18 jan. 2020.

307 BRASIL. PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. **Decreto-lei nº. 2.848 de 07 de dezembro de 1940. Código Penal.** Art. 33, §2º - As penas privativas de liberdade deverão ser executadas de forma progressiva, segundo o mérito do condenado, observados os seguintes critérios e ressalvadas as hipóteses de transferência a regime mais rigoroso: b) o condenado, não reincidente, cuja pena seja superior a 4 (quatro) anos e não exceda a 8 (oito), poderá, desde o princípio, cumpri-la em regime semi-aberto. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del2848compilado.htm. Acesso em: 20 dez. 2019.

Crê-se, assim, que a dosagem da pena deve obedecer a patamares de proporcionalidade e razoabilidade, observando condições condizentes com a ressocialização de qualquer espécie de criminoso e atendendo-se a condição de dignidade de pessoa humana, ínsita a qualquer daqueles que se desviaram dos padrões normais mínimos de convivência social:

> A nova roupagem da missão penal deve manter os padrões do direito penal clássico, rico em conceitos e dogmas para a proteção do sistema penal acrescentando uma nova via para contundir a nova criminalidade, em especial, o terrorismo, que atinge não só a pessoa humana como também todo o sistema, causando pânico, caos e desordem social[308].

No entanto, não se deve, por simplesmente, suprimir a efetividade do Direito Penal com base em concepções descompromissadas com sua função social básica de prevenção do mal maior, devendo-se alcançar, por assim dizer, um equilíbrio condizente que afaste concepções puramente voltadas a *guerra contra o terror*:

> A noção de retribuição justa e proporcional frente o mal praticado – princípio que alimenta a gênese do Direito Penal – cede espaço para o aniquilamento e para o extermínio no inimigo. Não interessa puni-lo de forma justa e adequada a fim de se extrair, das formalidades do processo punitivo, a condição de exemplaridade tão necessária para a propalada prevenção geral. Afinal, os inimigos de guerra devem ser combatidos e exterminados. O agente terrorista não é, portanto, um criminoso que possa ser punido ou que mereça ser recuperado. Em suma, o paradigma da 'guerra ao terror' leva ao abandono da equação fundante do Direito Penal – crime/responsabilidade/punição -, estabelecendo em seu lugar outra lógica que é traduzida na articulação das ideias de agressão, guerra e de vitória[309].

4.2.2 Os primeiros passos concretos da lei antiterrorismo brasileira: os desdobramentos investigativos e judiciais da operação Hashtag da Polícia Federal e a atuação do Poder Judiciário Federal ante a penalização das condutas imputadas aos acusados

Pode-se citar, como exemplo prático da aplicação da lei antiterrorismo brasileira no contexto acima descrito, as prisões decorrentes da denominada *Operação Hashtag*

308 GABBELINI, Rogério Batista. **O delito de terrorismo no ordenamento penal:** lei nº. 13.260/2016. Editora Millenium: Campinas, 2016, p. 160.

309 ZILLI, Marcos. O terrorismo como causa, o horror como consequência e a liberdade como vítima. In: FERNANDES, Antonio Scarance; ZILLI, Marcos (Coords.). **Terrorismo e justiça penal: reflexões sobre a eficiência e o garantismo.** Belo Horizonte: Fórum, 2014. p. 25-26.

deflagradas pela Polícia Federal (PF), ainda sendo considerada a única instância de aplicação efetiva da lei antiterrorismo brasileira[310].

Em apertada síntese, os réus, em período próximo aos jogos olímpicos do ano de 2016 sediados no Brasil, na cidade do Rio de Janeiro, uniram-se através de redes sociais diversas por meio das quais realizaram intensa troca de informações sobre a organização terrorista Estado Islâmico, compartilharam vasto material de divulgação das visões e ideários da referida organização, promoveram interação entre si sobre suas práticas, manifestaram ou aquiesceram entre si com o futuro cometimento de atuações violentas típicas, promoveram entre si a aceitação e a justificação de atos de terrorismo e debateram e fomentaram entre si a realização de atos assemelhados, aproveitando a oportunidade especial da enorme reunião de atletas de delegações internacionais, profissionais e público em geral por ocasião da realização dos jogos olímpicos[311].

A citada operação foi tratada no inquérito policial nº 0007/2016- DPF/MJ (e-proc. nº 5023557-69.2016.4.04.7000) instaurado em 09/05/2016 para investigar a possível ocorrência dos delitos previstos na Lei nº 13.260/16, perpetrados por brasileiros que, em tese, integrariam e/ou promoveriam a organização terrorista *Estado Islâmico (EI)*. À época da instauração, foram juntadas as Informações Policiais n.º 0033 e 004/20164 – DAT/DIP/PF, bem como o Memorando do FBI (*Federal Bureau of Investigation*), os quais davam conta de que nacionais brasileiros faziam promoção do EI na medida em que difundiam material de propaganda daquela organização, incentivando a filiação àquele grupo, por meio de redes sociais, notadamente o *Facebook, twitter* e *google plus* e discutiam à respeito das ações do EI e seus possíveis desdobramentos de atuação em solo brasileiro por meio do aplicativo de conversas *Telegram*[312].

---

310 Vale relacionar, contudo, que já existem outros dois (02) processos criminais em andamento pelo país que pretendem aplicar a lei 13.260/2016, quais sejam: TJ-SC - **HC: 40114600920198240000**, comarca de Balneário Camboriú-SC. Relator: Des. Luiz Neri Oliveira de Souza. Publicado no DJ em 23/05/2019, 5ª Câmara Criminal; TJ-GO – **HC: 5171244-22.2019.8.09.0000**, comarca de Pontalina-GO. Relator: Des. Nicomedes Domingos Borges. Publicado no DJ em 23/04/2019, 1ª Câmara Criminal. Em comum nestes dois processos é o objetivo de afastar medida de internação provisória decorrente de ato infracional análogo ao crime de *preparação de atos terroristas* (art. 5º da Lei 13.260/2016), os quais, em suma, tratam da conduta de adolescentes que trocaram mensagens via internet com o suposto propósito de realizar um atentado à vida e ao patrimônio de colégios públicos locais, como os ocorridos na cidade de Suzano-SP em 13 de março de 2019, sendo apreendidos com artefatos bélicos e vídeos de atentados terroristas provenientes da *deep web*. Ambos os remédios constitucionais tiveram seus pedidos negados pelos respectivos Tribunais. O inteiro teor dos referidos acórdãos podem ser acessados, respectivamente, em: http://busca.tjsc.jus.br/jurisprudencia/html.do?q=lei%20antiterrorismo&only_ementa=&frase=&id=AABAg7AAGAAA8NNAAD&categoria=acordao_5; acerca do segundo julgado: https://projudi.tjgo.jus.br/BuscaArquivoPublico?PaginaAtual=6&Id_MovimentacaoArquivo=94626106&hash=308699694103357544793773685946877526744&CodigoVerificacao=true. Acesso em: 20 dez. 2019.

311 CHUY, José Fernando Medeiros. **Operação Hashtag. A primeira condenação de terroristas islâmicos na América Latina.** Editora Novo Século, São Paulo, 2018, p. 52-53.

312 A íntegra da denúncia do Ministério Público Federal de Curitiba-PR pode ser acessada em: http://www.

Em que pese os autos processuais encontrarem-se em segredo de justiça, fontes indicam que a operação teve como ponto de partida a troca de informações entre policiais norte-americanos do FBI e a Divisão Antiterrorismo (DAT) da PF, a respeito de informações monitoradas sobre troca de dados e mensagens entre pessoas no país que se utilizavam das mídias sociais para expressar apoio aos terroristas do EI e do Levante da Síria, sendo o alerta encaminhado no dia 06 de maio de 2016:



(tradução)

NÃO CLASSIFICADO // LIBERADO PARA EUA E BRASIL

Memorandum

6 de maio de 2016

PARA: Departamento de Polícia Federal (DPF)/Divisão Antiterrorismo (DAT)

DE: Adido Legal do FBI

ASSUNTO: PESSOAS BASEADAS NO BRASIL USANDO MÍDIAS SOCIAIS EM SUPORTE AO ESTADO ISLÂMICO

RESUMO: TERRORISMO; Países Envolvidos: Brasil/Síria

TEXTO: O FBI gostaria de fornecer ao sue Serviço as informações relativas a pessoas baseadas no Brasil e que utilizam suas contas em mídias sociais para expressarem apoio ao Estado Islâmico do Iraque e o Levante. O FBI estima que estas pessoas possam representar uma ameaça à segurança nacional e aos Jogos Olímpicos 2016 no Rio de Janeiro.

O FBI identificou **ALISSON LUAN BAGHDADI**, que postou propaganda pró-Estado Islâmico em suas contas no Facebook, Google Plus e Twitter. As contas das mídias sociais são:

- Facebook
- Google Plus ID
- Twitter @alissonbaghdadi

O FBI identificou **UMM AYSHA AL-BRAZILI,** baseado no Brasil, que está associado a duas contas no Google Plus para postar propaganda pró-Estado Islâmico, incluindo vídeos de execução.

- Google Plus ID e

O FBI identificou **BRUNO EMANUEL**, baseado no Brasil, que utiliza sua conta no Google Plus para postar propaganda pró-Estado Islâmico, incluindo imagens de combatentes estrangeiros. Emanuel é um seguidor de **AYSHA AL-BRAZIL** e outro afiliado do Estado Islâmico baseado no Brasil, **MOHAMMED ZAID DUARTE**. Emanuel reivindicou estar em comunicação com Zaid Duarte.

- Google Plus ID
- Google Plus ID de Duarte

Fonte: AFFONSO, Júlia. Documento aponta que FBI alertou PF sobre suspeitos de Terrorismo. **Estadão política,** São Paulo, 24 mar. 2017, p. 1-2. Disponível em: https://politica.estadao.com.br/blogs/fausto-macedo/documento-aponta-que-fbi-alertou-pf-sobre-suspeitos-de-terrorismo/. Acesso em: 20 dez. 2019.

A primeira fase da operação, desencadeada no dia 21 de julho de 2016, cerca de quinze dias para a abertura das Olimpíadas RIO 2016, culminou na expedição de 12 mandados de prisão de indivíduos cuja comunicação via internet e declarações em mídias sociais vinham sendo monitoradas, dos quais acreditava-se estarem planejando um ataque terrorista durante as Olimpíadas, com o apoio do Estado Islâmico. Três fases da operação se seguiram, totalizando 74 mandados judiciais cumpridos, sendo 26 de busca e apreensão, 40 prisões temporárias e 8 conduções coercitivas.

Neste contexto, afirmou o Ministro da Justiça, à época, Alexandre de Moraes:

> Não vamos esperar um milímetro de ato preparatório para agir, por mais insignificante, vai ter operação rápida e dura, declarou. Moraes classificou a célula como "absolutamente amadora e sem nenhum preparo". "Uma célula amadora não ia procurar comprar uma arma na internet. Reitero, por isso a questão da segurança pública

mpf.mp.br/pr/sala-de-imprensa/docs/DennciaOperacaoHashtag.pdf. Acesso em: 20 dez. 2019.

> é muito mais importante e gera mais preocupação. Porém nenhum órgão de segurança poderia ignorar fatos preparatórios, não seria de bom senso aguardar para ver", afirmou. "Estamos monitorando vários indivíduos, mas a partir do momento que isso passa para atos preparatórios passa para uma atuação mais drástica", ressaltou. Segundo Moraes, o grupo de suspeitos dizia inicialmente que "o Brasil não fazia parte da coalizão do Estado Islâmico", porém, com a proximidade da Olimpíada, consideraram que "o país passava a fazer parte do alvo"[313].

Demonstra-se, que, em uma atitude estatal de antecipação da punibilidade penal, os órgãos de persecução penal obtiveram, como principais indícios, trocas de mensagens e atividades em redes sociais, inclusive a conduta de um dos investigados, *Leonid El Kadre,* o qual supostamente havia tentado adquirir uma arma de fogo em um site clandestino no Paraguai e a ordem de instrução aos demais "membros" para que praticassem artes marciais[314]. *El Kadre* tinha a manifesta intenção, segundo os autos processuais, de implantar uma base de treinamento de recrutas terroristas no estado do Mato Grosso; fora, portanto, das fiscalizações dos grandes centros urbanos e próximo da região de fronteiras[315].

De fato, o que se percebeu durante a operação – acusada por alguns segmentos jornalísticos de terem sido marcadas por absurdas violações aos direitos humanos, interrogatórios policiais com incomunicabilidade, negativa de acesso aos defensores, colocação imediata no sistema prisional federal e negação de audiência de custódia – foi a baixíssima sofisticação dos supostos integrantes de uma suposta célula terrorista que sequer se mostrou haver contornos amadores para a preparação de atos terroristas, evidenciando-se a *pressa* na condução das investigações, possivelmente temerários na ocorrência de atos isolados durante os jogos olímpicos, mesmo que fossem isolados como os ocorridos com os "lobos solitários", daí justificando-se tais medidas preventivas. Por outro lado, inegável um interesse *midiático* no andamento das operações:

> Sob o crivo de algum rigor técnico é inegável que as conclusões da investigação não conseguiram tangenciar a demonstração da

313 ISTO É. Prisões foram decididas após o início de atos preparatórios de ataques, diz Moraes. **Estadão conteúdo**. São Paulo, 21 jul. 2016, p.1-2. Disponível em: https://istoe.com.br/prisoes-foram-decididas-apos-inicio-de-atos-preparatorios-de-ataques-diz-moraes/. Acesso em: 20 dez. 2019.

314 FRANCE, Guilherme de Jesus. As origens da lei antiterrorismo: os tortuosos caminhos de localização das normas internacionais de combate ao terrorismo no Brasil. **Dissertação de Mestrado em História, Política e Bens culturais, Fundação Getúlio Vargas (FGV)**. Orientador: Prof. Dr. Alexandre Luís Morelli Rocha. Rio de Janeiro, abr. 2017, p. 283. Disponível em: https://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/handle/10438/18496. Acesso em: 21 dez. 2019.

315 CHUY, José Fernando Medeiros. **Operação Hashtag. A primeira condenação de terroristas islâmicos na América Latina.** Editora Novo Século, São Paulo, 2018, p. 62.

> prática de crimes previstos na Lei Antiterrorismo, sendo que o que de fato se produziu foi a construção retórica de um tipo penal selecionado *a posteriori* para lidar com o saldo humano negativo produzido pela operação: um grupo de jovens pobres presos, tachados nas mais diversas manchetes da mídia como terroristas, um investigado não indiciado morto por espancamento em razão da prisão e uma expectativa de justificação pública para o espetáculo reativo desencadeado a partir do rastreamento de uma série de conversas tresloucadas pela vigilância digital do FBI em redes sociais brasileiras[316].

Mais adequado para estes segmentos, dentre os quais a Defensoria Pública da União (DPU)[317], seria a aplicação, provavelmente, ao caso em tela, do vetado artigo 4º da lei antiterrorismo brasileira, o qual previa a conduta de *apologia ao terrorismo*, com causa de aumento de pena para quem se utilizasse da rede mundial de computadores para tais práticas. Tal veto vai de encontro à resolução nº. 1624/2005, a qual exorta os Estados membros da ONU a proibirem por lei que indivíduos tenham conduta relacionada à incitação ou apologia ao terrorismo, ferindo a lei nº. 13.260/2016 – neste aspecto – o princípio da proibição de proteção deficiente:

> [...] condenando com maior veemência o incitamento à prática de atos terroristas e repudiando as tentativas de justificação ou glorificação (apologia) de atos terroristas que podem incitar à prática de novos atos terroristas. [...] insta a todos os Estados que adotem as medidas necessárias e adequadas em cumprimento de suas obrigações de direito internacional para proibir, por lei, a incitação ao cometimento de um ato ou atos de terrorismo[318].

Segue, ademais, o texto apresentado, com justificativas de razões do veto, pela Câmara dos deputados:

> Art. 4º Fazer, publicamente, apologia de fato tipificado como crime nesta Lei ou de seu autor: Pena - reclusão, de quatro a oito anos, e multa. § 1º Nas mesmas penas incorre quem incitar a prática de fato tipificado como crime nesta Lei. § 2º Aumenta-se a pena de

316 OLIVEIRA, Rita Cristina de. O que não contaram sobre a Operação Hashtag. **Justificando. Carta Capital.** São Paulo, 13 jul. 2018, p. 1-5, ISSN: 2527-0435. Disponível em: http://www.justificando.com/2018/07/13/o-que-nao-contaram-sobre-a-operacao-hashtag/#_edn2. Acesso em: 20 dez. 2019.

317 BRASIL. DEFENSORIA PÚBLICA DA UNIÃO (DPU). Defensora Pública Federal Rita Cristina de Oliveira. **Alegações finais na ação penal nº. 504686367.2016.4.04.7000/PR**. Curitiba-PR, 2017. Disponível em: https://trf-4.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/612016868/apelacao-criminal-acr-50468636720164047000-pr-5046863-6720164047000/inteiro-teor-612016899. Acesso em: 20 dez. 2019.

318 UNITED NATIONS. **Security Council. Resolution 1624/2005.** Disponível em: https://www.securitycouncilreport.org/atf/cf/%7B65BFCF9B-6D27-4E9C-8CD3-CF6E4FF96FF9%7D/CPR%20S%20RES%201625.pdf. Acesso em: 21 dez. 2019.

> um sexto a dois terços se o crime é praticado pela rede mundial de computadores ou por qualquer meio de comunicação social." Razões do veto: o dispositivo busca penalizar ato a partir de um **conceito muito amplo e com pena alta,** ferindo o princípio da proporcionalidade e gerando insegurança jurídica. Além disso, da forma como previsto, não ficam estabelecidos parâmetros precisos capazes de garantir o exercício do direito à liberdade de expressão[319]. (GRIFO NOSSO).

Em um esforço intelectivo dos órgãos de persecução penal, houveram fortes críticas por parte da DPU acerca do critério hermenêutico adotado para se conferir sentido ao verbo do tipo *promover* contido no artigo 3º da LAT, levando-se em conta somente mais o espetáculo punitivo do que o real contexto de gravidade, onde o juízo sentenciante buscou um substrato de adequação típica de condutas não almejadas pelo legislador ordinário por ocasião de sua elaboração:

> Na medida em que careciam evidências de atos minimamente concretos tendentes a práticas terroristas ou mesmo de real engajamento dos suspeitos à organização terrorista Estado Islâmico, criou-se na sentença condenatória de 1ª instância um resultado penal exótico: uma organização criminosa não terrorista que "promovia a ideologia terrorista". Para tanto, emprestou-se significado exclusivamente semântico ao verbo promover do art. 3º da Lei para abarcar todo e qualquer ato correspondente às mais de 41 equivalências do verbo previstas no dicionário Houaiss – sim, o juízo utilizou o dicionário linguístico para realizar a subsunção do fato à norma – e, dessa forma, pudessem ser lidas as mensagens e publicações descobertas na apuração como atos de promoção da ideologia terrorista do Estado Islâmico em ambientes de conversação virtual[320].

Em uma primeira sentença penal condenatória baseada na LAT, prolatada em 4 de maio de 2017, nos autos da Ação Penal (AP) nº. 5046863-67.2016.4.04.7000, o Juiz Federal Marcos Josegrei da Silva, titular da 14ª Vara Federal de Curitiba, acolheu as alegações constantes nas denúncias apresentadas pelo Ministério Público Federal (MPF), dentre as quais se destaca:

---

319 BRASIL. CÂMARA DOS DEPUTADOS. **Mensagem n º. 85 de 16 de março de 2016**. Razões dos vetos aos §§1º e 2º do artigo 3º da lei nº. 13.260/2016. Publicação no D.O.U. - Seção 1 - Edição Extra - 17/3/2016, Página 5 (Veto). Brasília-DF, 2019. Disponível em: https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/2016/lei-13260-16-marco-2016-782561-veto-149753-pl.html. Acesso em: 21 dez. 2019.

320 OLIVEIRA, Rita Cristina de. O que não contaram sobre a Operação Hashtag. **Justificando. Carta Capital.** São Paulo, 13 jul. 2018, p. 1-5, ISSN: 2527-0435. Disponível em: http://www.justificando.com/2018/07/13/o-que-nao-contaram-sobre-a-operacao-hashtag/#_edn2. Acesso em: 21 dez. 2019.

> As publicações e diálogos apresentaram cunho radical, demonstrando irrestrito apoio e promoção às ações do grupo extremista Estado Islâmico. Imagens de veneração à ideologia do grupo terrorista, vídeos com depoimentos de seus líderes e até mesmo de execuções promovidas pelos membros da organização terrorista contra pessoas consideradas "infiéis" foram compartilhados na rede mundial de computadores. Por outro lado, os denunciados, em diálogos, trocaram informações acerca do Estado Islâmico, inclusive sobre os meios de migração para integração física da organização extremista e sobre como realizar o juramento (bay'at) ao líder da organização (Abu Bakr al-Baghdadi2) pela internet. Ainda, comemoraram ataques reivindicados pelo Estado Islâmico, a exemplo dos ataques na França (Paris e Nice) e Orlando/EUA e reverenciaram os seus responsáveis (como Omar Mateen, autor dos ataques em Orlando/EUA). Em mais de uma ocasião, os denunciados abordaram, em diálogos, a oportunidade de atuação terrorista no decorrer da Olimpíada (Rio 2016), diante do momento excepcional, de protagonismo do Brasil no cenário internacional. Apontaram, também, a presença de indivíduos de diversas nacionalidades no País, o que expandiria a repercussão dos atos em planejamento. Demonstraram inequívoca vontade de atuação neste evento internacional, ante ao seu simbolismo. Vale ressaltar que todas essas manifestações se deram mesmo sob a ciência de que estavam possivelmente sob monitoração dos órgãos de inteligência estatal, o que foi mencionado em diversas oportunidades pelos denunciados[321].

Foram absolvidos os réus apenas das acusações por corrupção de menores e, no caso de Fernando Pinheiro Cabral, da acusação de associação criminosa, sendo todas as acusações fundadas na Lei Antiterrorismo acolhidas. Em resposta às alegações de que os atos imputados não passavam de manifestações da liberdade de expressão e que não implicavam em ações efetivamente de promoção do Estado Islâmico, ressaltou o Juiz Marcos Josegrei da Silva:

> A análise da extensa peça inicial [...] evidencia, sem sombra de dúvida, a materialidade delitiva do crime do art. 3º da Lei nº 13.260/2016 relativamente às postagens de vídeo, fotos, mensagens de estimulação e materiais alusivos à organização terrorista, em páginas abertas ou grupos fechados de internet, redes sociais, Facebook, programas de troca instantânea de mensagens, dentre outros. [...] Não há necessidade de comprovação de especial fim de agir ou da presença de dolo específico, bastando o simples ato de promover organização terrorista por meio de atos inequívocos que demonstrem externamente a adesão aos seus ideais e a sua

321 O inteiro teor da peça acusatória pode ser visualizado em: http://www.mpf.mp.br/pr/sala-de-imprensa/docs/DennciaOperacaoHashtag.pdf. Acesso em: 21 dez. 2019.

> respectiva externalização voluntária. As teses de que as postagens e diálogos dos acusados de conteúdo extremista não passavam de expressão de curiosidade religiosa, meras bravatas ou brincadeiras não podem ser aceitas como justificativas aptas a excluir a tipicidade, antijuridicidade ou culpabilidade das ações. O tipo penal, por tudo que já foi esclarecido, se perfaz com o simples ato de promoção, por intermédio de uma das ações anteriormente descritas[322].

Em 26 de junho de 2017, o MPF ofereceu nova peça acusatória em desfavor de mais cinco pessoas, com base em investigações ocorridas após a primeira denúncia, cujo grupo tinha uma atuação paralela ao primeiro, supostamente liderado por *Leonid El Kadre*[323] como indicou os elementos de informação contidos no Inquérito Policial e que estabeleciam contato constante, com forma assemelhada de atuação via internet, em especial, redes sociais e ferramenta de trocas de mensagens para discutir e planejar possíveis ações[324].

Em entrevista concedida ao jornal O Estado de São Paulo, o Juiz Marcos Josegrei da Silva comentou que a aprovação de uma legislação antiterrorista no país restaura a credibilidade no Brasil na seara internacional, principalmente no que concerne a adoção de instrumentos normativos de combate à lavagem de dinheiro destinada ao financiamento ao terrorismo. Ressalta-se a importância da adoção da antecipação da punibilidade como medida eficaz para a tipificação dos atos preparatórios ao terrorismo; reconhecendo, todavia, a necessidade de melhora em alguns pontos:

> O sentido da lei é antecipar as ações, incriminar o sujeito por ter ameaçado ou planejado um ato, antes de executá-lo, o que permite ao juiz adotar uma série de ações cautelares, o que está em acordo com a maioria das legislações internacionais antiterrorismo. [...] A legislação adota um sentido mais restrito para o terrorismo, em casos motivados por xenofobia, discriminação ou preconceitos raciais. Isso é suficiente para abarcar crimes de viés religioso, extremismo político, mas não para outras motivações, como a misoginia. [...] O ideal seria uma lei que abrangesse situações em que uma organização criminosa tenta subjugar o Estado, como aconteceu com os ataques do PCC em 2005. [...] seria preciso alargar um pouco o rol de motivações na

322 O texto completo da sentença proferida nos autos do processo nº 5046863-67.2016.4.04.7000 da 14ª Vara Federal de Curitiba-PR se encontra disponível em: https://www.conjur.com.br/dl/presos-operacao-hashtag-sao-condenados.pdf. Acesso em: 21 dez. 2019.

323 O réu Leonid El Kadre de Melo foi condenado à maior pena pela prática dos crimes relacionados a LAT sob a égide da operação *Hashtag*: 07 anos, 03 meses e 15 dias pelo crime de promoção à organização terrorista (art. 3º); 06 anos e 05 meses pelo crime de recrutamento com o propósito de praticar atos terroristas (art. 5º, §1º, I, c/c §2º) e 02 anos, 01 mês e 20 dias pelo crime de associação criminosa (art. 288 do CP).

324 A íntegra da segunda peça acusatória promovida pelo MPF de Curitiba-PR pode ser acessada em: http://www.mpf.mp.br/pr/sala-de-imprensa/docs/denunciahashtag2.pdf. Acesso em: 21 dez. 2019.

> legislação, para ir além apenas do terrorismo motivado por xenofobia, discriminação ou preconceito racial[325]. (GRIFO NOSSO).

Em 24 de abril de 2018, o julgamento solicitando a revisão das sentenças proferidas em primeira instância foram objeto da Apelação Criminal (AC) nº 5046863-67.2016.4.04.7000/PR, julgada pela 7ª Turma Penal do Tribunal Regional Federal da 4ª Região (TRF-4). Após pedido de suspensão para a reanálise, o relator-desembargador Márcio Antônio Rocha proferiu seu voto no dia 08 de maio de 2018, ao qual acompanhou a Desembargadora Salise Monteiro Sanchonete. Em sede de preliminares, a defesa postulou as ilegalidades a seguir aduzidas, todas rejeitadas pelo relator:

a) **Nulidade pela utilização de provas anteriores à vigência da Lei 13.260/16, face à sua suposta irretroatividade no que tange a fatos anteriores à sua vigência:** em que peses os diálogos trocados entre os acusados que evidenciavam a prática da promoção de ato terrorista, anteriores a vigência da LAT, não serem passíveis de tipificação penal, em razão da irretroatividade da lei penal maléfica, o relator asseverou que "não há óbice a que sejam tomados como elementos aptos a demonstrarem o contexto em que os réus estavam inseridos, servindo, assim, de subsídios à formação de um juízo sobre a seriedade das postagens que faziam alusão a atos de terrorismo e que permaneceram disponíveis mesmo após a entrada em vigor da citada lei". Ademais, arguiu o relator que os crimes de terrorismo tipificados na modalidade de *promover* (art. 3º) e *realizar* (art. 5º) traduzem-se em crimes permanentes, dos quais sua consumação se protrai no tempo, inclusiva sob a égide da *novatio legis* em apreço;

b) **Nulidade decorrente de busca e apreensão realizada em local que não era residência do réu LEONID, pelo que, não lhe pertencendo os materiais apreendidos na ocasião, seria nula toda e qualquer prova derivada daquele ato:** a defesa pediu a declaração acerca da nulidade dos elementos informativos colhidos por ocasião do cumprimento do mandado de busca e apreensão, visto que havia um erro material quando ao endereço do réu LEONID, sendo que, em razão disso, o mandado foi cumprido na residência do réu VALDIR; em razão dessa confusão, as provas, em tese, seriam eivadas de vício de ilegalidade. O relator, contudo, alertou sobre a suposta juntada nas razões recursais, de

325 TURRER, Rodrigo; FERRARI, Murillo. Primeiro juiz a usar a lei antiterror diz que legislação pode melhorar. **O Estado de São Paulo.** São Paulo, 17 mai. 2018, p.1-2. Disponível em: https://internacional.estadao.com.br/noticias/geral,primeiro-juiz-a-usar-lei-antiterror-diz-que-legislacao-pode-melhorar,70002311821. Acesso em: 24 dez. 2019.

comprovante de residência de LEONID que comprovaria endereço diverso, o que o relator afirma não ter sido juntado; ademais, pelo relato das testemunhas no processo, os réus tinham uma relação de irmãos e residiam no mesmo espaço, uma casa de fundos, tendo se dado exatamente neste local o cumprimento do mandado de busca e apreensão nº. 2192066;

c) **Nulidade decorrente de confusão entre os mandados de busca e apreensão relativos ao réu LEONID e Valdir Pereira Da Rocha:** em razão dos argumentos acima expostos, o relatou entendeu que não houve confusão entre os endereços por ocasião do cumprimento do mandado;

d) **Nulidade por cerceamento de defesa decorrente de denúncia inepta, porque 'não descritos adequadamente os fatos tidos como delituosos', e nem 'apresentada delimitação fática e jurídica das imputações relativas ao artigo 3° da Lei 13.260/16:** a defesa asseverou que "não houve a devida delimitação jurídica e fática das imputações, não tendo essas, ademais, sido esclarecidas durante o curso da instrução, o que teria inviabilizado o regular exercício de direito de defesa"; ademais, indicou que o delito de associação criminosa (art. 288 do CP) exige *finalidade duradoura.* Contudo, o relator apresentou o contra-argumento de que a peça acusatória da ação penal originária "abordou exaustivamente a conduta de cada um dos apelantes e demais réus, tendo sido a descrição fática suficiente à compreensão dos fatos então imputados a cada um dos denunciados, permitindo, assim, o pleno exercício do direito de defesa". Acerca da tese defensiva de que a *promoção* contida no art. 3º já englobaria o delito de associação criminosa, o relatou asseverou que "a denúncia imputou aos réus a 'promoção' de organização terrorista, não tendo os réus sido acusados de 'constituírem organização terrorista', única hipótese que, eventualmente, poderia ensejar a procedência da citada argumentação defensiva quanto ao crime de associação criminosa. Assim, não se tratando de imputação de formação de grupo terrorista, mas apenas de 'promoção' de organização terrorista (já constituída), revela-se adequada, em tese, a imputação concomitante daquele crime com o delito previsto no artigo 288 do Código Penal";

e) **Nulidade do aproveitamento de provas ilícitas, consistentes na realização de interrogatórios policiais obtidos em regime de incomunicabilidade, sem a presença de defensor:** o relatou esclareceu que a prisão temporária da qual culminou na coleta das provas atacadas pela defesa como ilegais "[...] visava à preservação da ampla apuração dos fatos, mediante, inclusive, a obstrução

da possibilidade de os diversos investigados combinarem versões. Visava, ainda, à neutralização de possíveis ameaças à ordem pública, diante da grave notícia de desenvolvimento de ações típicas de terrorismo. É certo que, até o momento da prisão e da coleta de provas, a polícia e o juízo não detinham a completa extensão do potencial das ações criminosas dos investigados preponderando, naquele momento, a preservação dos interesses sociais e da incolumidade pública". Dessarte, fundamentado no artigo 29 da Convenção Interamericana de Direitos Humanos, o magistrado arguiu que "nenhum direito pode ser exercido de forma absoluta e, portanto, não serão absolutos o direito de silêncio, de não autoincriminação, de prévia assistência por defensor, quando a oitiva do suspeito puder auxiliar a deter graves riscos às liberdades individuais e à incolumidade de pessoas". Ademais, socorrendo-se do direito comparado, o relator indicou duas jurisprudências que se constituem em "exceção de interesse público: proveniente da Suprema Corte norte-americana, o caso *New York v. Quarles* (1984), sob a qual a "necessidade de preservação da segurança pública pode dar ensejo a inquirições sem completa informação das garantias constitucionais processuais do acusado, no que inclui, portanto, não ser inquirido sem prévio aconselhamento de defensor e não produzir provas contra si". A segunda decisão, da Grande Câmara da Corte Europeia de Direitos Humanos, no caso *Ibrahim e outros v. Reino Unido,* examinou o caso em que havia imputação da prática de terrorismo e se reclamava a falta de assistência de advogado na primeira oitiva policial dos investigados. Assentou-se, por 15 votos a 1, que "a ausência de um defensor, em certas condições, pode ser justificável, sobretudo quando é necessário, rapidamente, apurar todos os contornos da organização, para evitar a iminente prática de crimes relacionados ao terrorismo". Por fim, o relatou lembrou que o depoimento dos acusados foi colhido sem qualquer constrangimento físico ou violência psicológica, tendo se dado de forma voluntária, apesar da autoridade policial não o advertir do direito de presença do defensor; neste caso, arguiu o relator que "o depoimento prestado por investigado sem a orientação de advogado, mas sem a presença de violência ou coação e garantida, portanto, determinada voluntariedade, deve ter suas consequências jurídicas devidamente dimensionadas em cada processo. Isso porque essa ocorrência diz respeito diretamente ao direito público subjetivo de o acusado ter adequada assistência jurídica, bem como o direito de não produzir prova conta si próprio. São esses os direitos potencialmente afetados, ambos integrantes do postulado jurídico maior do devido processo legal. Em

ambos os casos, trata-se de garantias constitucionais personalíssimas, que não se reverberam nos direitos de outros investigados, cuja provas de suas respectivas participações tenham sido elucidadas a partir de uma inquirição que, tendo sido colhida sem violência, e, portanto, sob uma perspectiva voluntária, ocorreu, todavia, sem a prévia assistência de defensor"; sendo, pois, caso de nulidade relativa, o magistrado entendeu que a defesa não comprovou, nos autos, efetivo prejuízo a defesa decorrente da oitiva sem defensor. Por fim, o magistrado esclareceu que "há notória fonte probatória completamente independente de toda a colheita de prova subsequente, que se desenvolveu não a partir dos depoimentos acoimados de ilegais, mas com base em robustos dados eletrônicos buscados pela polícia com prévia autorização judicial. E mais, foi através das interceptações de dados eletrônicos, das interceptações telefônicas, da colheita dos dados de mídias sociais (*Facebook, WhatsApp, Telegram* etc.) que todo o conjunto probatório subsequente foi originado, e não de depoimentos dos réus obtidos sem o alerta de que poderiam previamente consultar defensores. A autoridade policial já percorria uma via probatória plenamente independente e autônoma para esclarecer os fatos, não dependendo dos depoimentos em referência";

f) **Nulidade da prova obtida por informações coletadas por agente colaborador infiltrado sem a devida autorização judicial:** conforme observou o relator, "nada havia nos autos que amparasse o argumento de que o acesso aos diálogos houvesse se dado por 'agente infiltrado'. Nesse ponto, a sentença bem destacou que o alegado 'acesso aos diálogos travados no bojo do grupo do aplicativo 'Telegram' através de agente infiltrado em violação à legislação aplicável' traduzia mera ilação defensiva, não havendo qualquer prova que amparasse minimamente essa conclusão"[326].

Na aferição do mérito, o Desembargador-relator asseverou que havia a real preocupação acerca do conteúdo das trocas de mensagens entre os acusados que evidenciavam informações sobre: (i) ataques terroristas e cenas que desumanizam vítimas; (ii) aspectos ligados ao extremismo religioso violento e as possíveis justificativas para tanto; (iii) o juramento de fidelidade a líderes terroristas; (iv) as formas de possíveis atentados e práticas futuras; (v) a oportunidade que as Olimpíadas representavam para a concretização de seus objetivos. Tais informações vinham acompanhadas da eloquente

326 O inteiro teor do voto proferido pelo relator Des. Márcio Antônio Rocha na AC nº. 5046863-67.2016.4.04.7000/PR, pode ser visualizado em: https://politica.estadao.com.br/blogs/fausto-macedo/wp-content/uploads/sites/41/2018/07/VOTO-RELATOR-HASHTAG.pdf. Acesso em: 25 dez. 2019.

cobrança de um comprometimento de grupo para com a causa do denominado Estado Islâmico e com a prática de ações concretas[327].

Ou seja, todo esse conjunto de ações indica, inegavelmente, que os diversos réus promoviam entre si as condições para que, em um futuro, próximo ou não, factível ou não, estivessem, todos ou alguns, prontos para a prática de atos em nome dos ideais da organização Estado Islâmico:

> Reduzindo à essência, a distinção entre o exercício legítimo de direitos fundamentais, e o exercício fundamentalmente ilegítimo de alegados direitos, notadamente de opinião, manifestação e religião, toca na inconcebível ideia de que alguém possa, pessoalmente, conceber um direito humano cuja estrutura de validade e de exercício possa impor a outro ser humano o dever de submeter-se a essa concepção. Ou seja, que alguém, interpretando suas próprias liberdades fundamentais, tenha a pretensão de impor condutas na exclusiva esfera de direitos de terceiros, e, portanto, não alinhada com a noção fundamental de igualdade entre os seres humanos e a pluralidade de pensamentos[328].

Realizando uma valoração do grupo de réus acusados, o magistrado entendeu que, no caso em apreço, embora a defesa ora faça referência à liberdade religiosa, ora ao direito de expressão, cumpriu focar a "lente de observação" para se definir qual o direito passível de debate. E o debate aqui foi acerca de limites legais e convencionais ao direito de manifestação, ao ponto de serem as condutas consideradas como tipificadas em uma regra penal, legitimamente estabelecido pelo Poder Legislativo, que prevê a punição de quem promove organizações terroristas:

> Não se trata, pois, neste processo, de exercício de liberdade religiosa e de seu indevido tolhimento pelo estado. Os réus não estão sendo impedidos pelo poder estatal de professarem a sua fé, ou mesmo de seguir os preceitos da religião islâmica; a sentença limitou a expressão enquanto promoção ao terrorismo. Os acusados, ao agirem, não integravam uma comunidade, não frequentavam uma mesquita, não seguiam nenhum líder ou autoridade religiosa islâmica, brasileira ou estrangeira. Muito pelo contrário, negavam os líderes religiosos nacionais do islamismo, afastando-se das mesquitas tradicionalmente

327 Segundo consta na sentença penal condenatória proferida pelo Juiz Federal Marcos Josegrei da Silva exarada na ação penal nº. 504686367.2016.4.04.7000/PR, o réu FERNANDO PINHEIRO CABRAL "foi flagrado exigindo explicações de um interlocutor por que este não cumprira uma tarefa dada por ele para cometer um ataque terrorista em São Paulo, inspirado nas ações do ISIS (fl. 265 da denúncia). CHUY, José Fernando Medeiros. **Operação Hashtag. A primeira condenação de terroristas islâmicos na América Latina.** Editora Novo Século, São Paulo, 2018, p. 64.

328 O inteiro teor do voto proferido pelo relator Des. Márcio Antônio Rocha na AC nº. 5046863-67.2016.4.04.7000/PR, pode ser visualizado em: https://politica.estadao.com.br/blogs/fausto-macedo/wp-content/uploads/sites/41/2018/07/VOTO-RELATOR-HASHTAG.pdf. Acesso em: 25 dez. 2019.

> existentes em território nacional. Manifestavam os réus que, segundo seu entendimento, nesses locais não se professaria o Islã, tanto assim que não encontravam alguém na comunidade capaz de orientá-los. A acentuada expressão dessa negação se observa quando parte dos réus, buscando confirmação de suas convicções, concitavam-se mutuamente a fazer, e alguns efetivamente fizeram, juramento de fidelidade a líderes do ISIS, reconhecidos mundialmente como líderes terroristas, buscando neles, e não em líderes religiosos, os fundamentos de suas crenças. O Brasil apresenta na liberdade religiosa um de seus pilares das liberdades civis, a modo que são professadas as mais diversas religiões em território nacional, todas em harmonia e com absoluto respeito à diversidade religiosa. Esse é o contexto que está no cerne do que é uma religião, para fins de defesa pelo Estado e pelo direito internacional, tendo-se por base que a fé representa uma compreensão individual, pessoal, manifestada individual ou coletivamente, mas que não pode deixar de respeitar os direitos e as liberdades das demais pessoas[329].

Com efeito, as ações apuradas nos presentes autos estão muito além do que se poderia considerar dentro dos limites de uma mera conduta de apologia a crimes, ou limitadas ao que se chama de 'discurso de ódio', e nem tampouco protegidas pela liberdade de expressão, segundo as prescrições da legislação brasileira e do direito internacional. Os réus, conforme se vê, através de suas interações em grupos sociais, foram além de discursos de ódio, e promoveram as ações do ISIS, assim como toda a sua estrutura ideológica.

Tal inclui visões sectárias, a violência, o ódio religioso. Os réus, incentivando e incitando uns aos outros, com reservas mentais ou não (o que é indiferente), programavam-se para aproveitar um especial momento da vida nacional, para desencadear, coletivamente, ou por iniciativa isolada de qualquer um dos réus, atos de elevado potencial lesivo a inocentes.

Na individualização da conduta dos réus e as razões da apelação, cada qual apresentou os motivos pelos quais pugnam pela sua absolvição, sendo rebatidos pelas arguições do relator:

a) O réu LEONID EL KADRE DE MELO negou a autoria delitiva do delito de terrorismo e associação criminosa, alegando não estar comprovada a utilização dos *'nicknames'* que lhe foram atribuídos e dizendo que sua condenação se baseou em meros indícios e suposições, pelo que seria impositiva sua absolvição,

329 O inteiro teor do voto proferido pelo relator Des. Márcio Antônio Rocha na AC nº. 5046863-67.2016.4.04.7000/PR, pode ser visualizado em: https://politica.estadao.com.br/blogs/fausto-macedo/wp-content/uploads/sites/41/2018/07/VOTO-RELATOR-HASHTAG.pdf. Acesso em: 25 dez. 2019.

com base no princípio do *in dubio pro reo*: o relator rebateu esclarecendo que os elementos contrariavam frontalmente as alegações da defesa e colocavam LEONID como líder da tida organização:

> Embora tenha optado por manter o silêncio em Juízo (evento 459, VIDEO14 e VIDEO15, da ação originária), deixando, assim, de prestar qualquer esclarecimento em relação aos graves fatos que lhe eram imputados, fato é que o material levantado na investigação e trazido como suporte material das imputações é deveras robusto, incluindo postagens em redes sociais, diálogos, áudios, vídeos e imagens. O Réu LEONID participava de três grupos que tinham como objeto a promoção da ideologia apregoada pelo ISIS, e que debatiam a oportunidade do cometimento de atos assemelhados: Grupo de Facebook 'Defensores da Sharia' (item 1.1 da denúncia); Grupo do Telegram 'JUNDALLAH' (item 1.2 da acusação); Grupo do Telegram 'Defensores da Sharia' (item 1.3 da inicial). Foram comprovadas, também, suas afirmações no sentido de que teria feito a *bay'at* (juramento de fidelidade), bem como seu constante estímulo aos demais para que aderissem à causa terrorista. A menção ao juramento de fidelidade lhe dava autoridade, que foi por si auto afirmada perante o grupo. Embora a *bay'at* possa ser, em princípio, mera promessa de fidelidade, LEONID esclarecia que esta era voltada a um líder da organização ISIS[330].

b) Os réus ALISSON LUAN DE OLIVEIRA, FERNANDO PINHEIRO CABRAL e LUIS GUSTAVO DE OLIVEIRA, de outro lado, afirmam não haver provas das condutas pelas quais foram condenados, além de não estar evidenciado o liame subjetivo entre ALISSON e LUIS GUSTAVO no que se refere ao delito do artigo 288 do Código Penal. Pugnam, pois, tal como o réu LEONID, pela absolvição por aplicação do princípio do *in dubio pro reo*. O relator, por sua vez, se limitou a repetir que, "a exemplo do que já referido em relação ao acusado LEONID, essa afirmação contraria frontalmente o vasto material probatório trazido aos autos". Sobre ALISSON, o relator destaca importante passagem onde este revela sua intenção de promover um extermínio em massa (POGROM) durante as Olimpíadas, através do uso de armas bioquímicas, que seriam usadas na contaminação dos reservatórios de uma estação de abastecimento de água na cidade-sede do evento (Rio de Janeiro). Na mensagem, ALISSON afirma, ainda, que as Olimpíadas seriam uma ótima chance e que um ataque bioquímico entraria para a história, dizendo estar

330 O inteiro teor do voto proferido pelo relator Des. Márcio Antônio Rocha na AC nº. 5046863-67.2016.4.04.7000/PR, pode ser visualizado em: https://politica.estadao.com.br/blogs/fausto-macedo/wp-content/uploads/sites/41/2018/07/VOTO-RELATOR-HASHTAG.pdf. Acesso em: 25 dez. 2019.

disposto a realizar essa empreitada. FERNANDO manteve relevantes diálogos com várias pessoas, sempre declarando apoio e promovendo a organização terrorista Estado Islâmico, inclusive sugerindo a conduta a ser adotada pelos seus interlocutores para que as chances de êxito pudessem ser maiores. É notório seu comprometimento com a promoção dos fundamentos demandados pela organização terrorista ISIS, não havendo dúvidas, portanto, quanto à sua atuação na promoção daquela organização. Sobre o réu LUIS GUSTAVO DE OLIVEIRA (vulgo *Nur Al Din*), a promoção da organização terrorista Estado Islâmico foi comprovada pelas mensagens que enviou por intermédio do Grupo do Telegram 'JUNDALLAH', em que orientava os demais integrantes detalhadamente a como produzir uma bomba caseira utilizando carvão, salitre e enxofre e, na sequência, recomendava a inserção de cacos de vidro moídos para potencializar a lesividade da explosão provocada[331];

c) Por sua vez, os réus OZIRIS MORIS LUNDI DOS SANTOS AZEVEDO, LEVI RIBEIRO FERNANDES DE JESUS, ISRAEL PEDRA MESQUITA e HORTENCIO YOSHITAKE sustentam a atipicidade de suas condutas tidas como 'promoção de organização terrorista', além de indevida violação aos princípios da legalidade penal e da anterioridade da lei penal. Finalizando, pedem o reconhecimento da ausência de dolo nas práticas a eles imputadas. Diz a DPU que o verbo 'promover' do artigo 3º, em sua gênese legislativa, jamais quis emprestar o significado apontado pela acusação (e acolhido pela sentença), a promoção da ideologia terrorista por meio da 'exaltação, disseminação, compartilhamento ou incitação recíproca', por meio de postagens e mensagens. Inicialmente, o relator lembrou que "não se interpreta uma lei por seus artigos vetados, mas pela tipicidade que remanesce no texto legal penal". Dessarte, o relator rebateu entendendo que, de fato, as condutas perpetradas pelos acusados subsumiram-se no verbo do tipo *promover* e não a uma mera apologia à fato criminoso:

> Porém, aliás, a defesa tem certa razão quando indica que a Lei 13.260/2016, por força do veto presidencial, deixou de punir a apologia e o incitamento ao terrorismo. De fato, deixou de punir com um tipo penal especial, dado que tanto as condutas de (i) apologia de ato terrorista ou de seu autor, como de (ii) incitamento de ato terrorista, ainda serão aplicáveis os artigos 286 e 287 do CP. O efeito

331 O inteiro teor do voto proferido pelo relator Des. Márcio Antônio Rocha na AC nº. 5046863-67.2016.4.04.7000/PR, pode ser visualizado em: https://politica.estadao.com.br/blogs/fausto-macedo/wp-content/uploads/sites/41/2018/07/VOTO-RELATOR-HASHTAG.pdf. Acesso em: 26 dez. 2019.

> prático disso é que a resposta penal será absolutamente insatisfatória, pois o limite máximo de tais tipos penais é de 6 (seis) meses de detenção. Ou seja, um apenamento insignificante e desproporcional se comparado à potencialidade lesiva da apologia ao crime de terrorismo ou do incitamento de sua prática, frente à gravidade e ao perigo que podem representar à sociedade, por vezes com o risco de morte de um número imprevisível de vítimas. Tais tipos penais, sequer permitem prisão preventiva, deixando a sociedade, portanto, desamparada de meios prontos de defesa judicial. Daí porque, aliás, é notório que o veto foi equivocado, seja porque o apenamento previsto ensejaria melhor resposta penal quando compatibilizada a legislação processual, seja pela ótica da defesa da liberdade de expressão, que não seria violada nas situações típicas[332].

Desta forma, o relator – aferindo o mérito – impôs a manutenção da sentença penal pelos seus próprios fundamentos, agregando-se às considerações aventadas em seu voto, afastando todas as preliminares de mérito e rejeitando as apelações defensivas:

> Como se observa, as postagens e conversas havidas entre os réus revelou nítido modus operandi de promoção dos ideais propagados pela organização terrorista Estado Islâmico, sobretudo aqueles ligados a condutas que desumanizam os considerados 'infiéis' a ponto de retirar deles a condição de destinatários de qualquer tipo de consideração ou respeito. Revelou-se evidente, pela prova trazida aos autos, a adesão de todos os réus à causa, além da troca de informações e materiais relacionados e/ou destinados à práticas terroristas, tendo havido inclusive, em mais de uma oportunidade, a menção ao período dos Jogos Olímpicos Rio/2016 como sendo uma grande oportunidade para colocarem em prática aquilo de que tanto falavam entre si e que tanto expunham em páginas de redes sociais usadas frequentemente para a divulgação das práticas adotadas pelos extremistas adeptos ao ISIS[333].

O relato quis deixar claro que não havia qualquer confusão semântica entre *promoção, incitação* ou *apologia* ao terrorismo. Feitas essas considerações, destacou que não havia dúvidas acerca da tipificação imputada aos apelantes de 'promoção de organização terrorista', prevista no artigo 3º da Lei 13.260/2016, não se podendo delimitar a interpretação do termo 'promoção' à efetivação de algum ato concreto de terrorismo:

---

332 O inteiro teor do voto proferido pelo relator Des. Márcio Antônio Rocha na AC nº. 5046863-67.2016.4.04.7000/PR, pode ser visualizado em: https://politica.estadao.com.br/blogs/fausto-macedo/wp-content/uploads/sites/41/2018/07/VOTO-RELATOR-HASHTAG.pdf. Acesso em: 26 dez. 2019.

333 O inteiro teor do voto proferido pelo relator Des. Márcio Antônio Rocha na AC nº. 5046863-67.2016.4.04.7000/PR, pode ser visualizado em: https://politica.estadao.com.br/blogs/fausto-macedo/wp-content/uploads/sites/41/2018/07/VOTO-RELATOR-HASHTAG.pdf. Acesso em: 26 dez. 2019.

> Referida norma tipifica as condutas que, ultrapassando a intimidade da simpatia pela causa de determinada organização terrorista (que de fato é atípica), externalizam-se mediante atos de efetiva promoção, aqui compreendida a partir da ideia de facilitar, fomentar, 'criar, proporcionar ou divulgar meios para que algo aconteça', o que pode se dar, e, como ocorreu de fato, por inúmeras formas. Todas essas ações foram acompanhadas de considerações sobre a futura prática de atos assemelhados aos praticados pelo ISIS, tendo havido a cobrança de comprometimento dos réus para com a causa e com os atos em consideração, tudo em um momento muito específico e preocupante, sob a ótica da segurança de inocentes, que era a ocorrência próxima dos Jogos Olímpicos[334].

Por fim, no que se refere ao dolo, o relatou indicou não haver "necessidade de comprovação de especial fim de agir ou da presença de dolo específico, bastando o simples ato de promover organização terrorista por meio de atos inequívocos que demonstrem externamente a adesão aos seus ideais e a sua respectiva externalização voluntária". Por essa razão, aliás, é que não há falar em necessidade de comprovação quanto ao dolo, o qual é genérico, ao contrário do que afirmado pela defesa em suas razões recursais[335].

Com efeito, a alegação de que as postagens ou os diálogos com conteúdo extremista seriam "mera expressão de curiosidade religiosa, bravatas ou brincadeiras" não é capaz – segundo o relator – de prosperar a ponto de afastar a tipicidade das condutas descritas na denúncia. É que o tipo penal em questão, em face de tudo o que já foi exposto, perfaz-se com o simples ato de promoção, não sendo imprescindível que exista a efetiva intenção de traduzir as manifestações de estímulo ou apoio em ações concretas capazes de produzir resultados materiais consistentes em ataques a pessoas ou instalações físicas em nome do sectarismo[336].

Após o voto do relator, contudo, a desembargadora Cláudia Cristina Cristofani pediu vista dos autos, proferindo seu voto no dia 26 de junho de 2018, opondo divergência a alguns pontos arguidos pelo desembargador-relator, principalmente no que concerne a imputação da *promoção* de atos terroristas previstos no artigo 3º:

---

334 O inteiro teor do voto proferido pelo relator Des. Márcio Antônio Rocha na AC nº. 5046863-67.2016.4.04.7000/PR, pode ser visualizado em: https://politica.estadao.com.br/blogs/fausto-macedo/wp-content/uploads/sites/41/2018/07/VOTO-RELATOR-HASHTAG.pdf. Acesso em: 26 dez. 2019.

335 O inteiro teor do voto proferido pelo relator Des. Márcio Antônio Rocha na AC nº. 5046863-67.2016.4.04.7000/PR, pode ser visualizado em: https://politica.estadao.com.br/blogs/fausto-macedo/wp-content/uploads/sites/41/2018/07/VOTO-RELATOR-HASHTAG.pdf. Acesso em: 26 dez. 2019.

336 O inteiro teor do voto proferido pelo relator Des. Márcio Antônio Rocha na AC nº. 5046863-67.2016.4.04.7000/PR, pode ser visualizado em: https://politica.estadao.com.br/blogs/fausto-macedo/wp-content/uploads/sites/41/2018/07/VOTO-RELATOR-HASHTAG.pdf. Acesso em: 27 dez. 2019.

a) A luta antiterror, por se basear na teoria do Direito Penal do Inimigo, implica em ampla redução de garantias individuais do investigado e deve operar preventivamente, incapacitando o agente e punindo atos preparatórios, mesmo que o ato de terror em si não seja perpetrado; b) Os apelantes não 'promoveram' a organização criminosa Estado Islâmico, pois não fundaram, administraram ou auxiliaram tal organização, com a qual não mantinham sequer contato; c) Os apelantes nunca planejaram ato de terror - embora tenham mencionado possíveis 'atentados' que gostariam de perpetrar, como envenenar um reservatório de água, em nenhum momento levaram adiante qualquer proposta. Planejar implica em discutir possibilidades, dentre elas eleger determinado ato, selecionar participantes, levantar fundos, prospectar o local do crime, distribuir tarefas, definir a ocasião. Nenhuma idéia lançada chegou a se tornar um projeto, ou sequer ultrapassar a primeira fase de reflexão, ou *brainstorming*; d) qualquer ato de terror ou suporte a organização terrorista não passou da fase da *cogitacio* do *iter criminis*; e) de qualquer forma, nenhum ato preparatório - e muito menos algum ato de execução - jamais iniciou. [...] No máximo, os apelantes enalteceram ou propagandearam o terror, fato atípico no sistema brasileiro; f) O núcleo do tipo 'promover' (organização terrorista) aparece por nove vezes no código penal, como se irá historiar, em nenhuma ocasião com o sentido que lhe conferiu a denúncia e a sentença; f) 'Promover' tem sentido jurídico definido e amadurecido no teste dos casos concretos, pela doutrina e jurisprudência, significando criar, fundar, perpetrar, gerar, fazer, empreender - ou 'praticar os atos de execução necessários', segundo Nelson Hungria. Os apelantes muito propalaram, nada executaram; [...] h) A apologia, incitação ou propaganda do terrorismo - do ato terrorista, da pessoa que o comete ou da organização que o suporta - não é tipificada no ordenamento jurídico pátrio, tendo recebido o dispositivo correspondente veto presidencial, em prejuízo do combate a odiosa prática do terror. O projeto de lei antiterror, aprovado às pressas por pressão internacional em vésperas de evento esportivo global, sofreu oito vetos presidenciais; [...] j) O voto do E. Relator, contudo, bem revela estarmos diante de crime de expressão (apologia ou incitamento) e não de colaboração para a organização; [...] não parecem envolver a condenação, a longas penas, de pessoas que enalteceram o terror mas que: a) nunca se envolveram em planejamento de atos terroristas, b) nunca foram treinados em território estrangeiro; c) não mantém comunicação com as organizações assim declaradas; d) não oferecem apoio material efetivo a integrantes ou financiamento às organizações etc.[337].

337 O inteiro teor do voto proferido pela Des. Cláudia Cristina Cristofani na AC nº. 5046863-67.2016.4.04.7000/PR, pode ser visualizado em: https://politica.estadao.com.br/blogs/fausto-macedo/wp-content/uploads/sites/41/2018/07/VOTO-DIVERGENTE-HASHTAG.pdf. Acesso em: 27 dez. 2019.

Segundo o voto da Desembargadora, a DPU apontou a atipicidade das condutas apuradas para a imputação do verbo *promover*, condição para a prática do delito previsto no artigo 3º, visto que a denúncia não narrou e a investigação policial ou a instrução penal jamais lograram demonstrar a existência de qualquer pendor para a ação; ou o planejamento concreto de qualquer ato, seja preparatório, seja de próprio terror, que fosse além de *frases soltas* externando desejos de explodir ou contaminar represa; ou a presença de mínima capacidade de organização ou senso prático; ou a existência de fonte de custeio ou financiamento; ou a capacidade paramilitar; e muito menos a aquisição de armamentos, explosivos ou componentes químicos destinados à prática de atentados. A conversa entre os apelantes - embora possa ser considerada de cunho propagandístico, ao menos entre eles - não esgotou, para o núcleo do tipo *promover*, a fase da cogitação:

> Bom que se repita, não há nem longinquamente a presença sequer de um planejamento minimamente delimitado, no tempo e no espaço, de alguma ação ou atentado, que compreenda a escolha de um objetivo, a divisão de tarefas, a organização de um fluxo de ação, a prospecção de local, a captação de informações adicionais, a relação de instrumentos a utilizar e a responsabilidade por sua angariação. Jamais definiram qualquer linha de ação alguma vez no longo tempo de troca de idéias. Vale dizer, nunca ingressaram nos 'atos preparatórios'. Poderiam os apelantes ter se sujeitado a medidas coercitivas de investigação, de caráter preventivo, pois a teoria as prevê bastante agressivas. Porém não se diga possível a condenação se não ingressaram em atos preparatórios - que são aqueles puníveis conforme a teoria internacional, à mingua da tipificação da apologia[338].
>
> Digno de nota que o desvario perdurou pelo longo período de um ano, jamais saindo do nível da externalização de um desejo para ganhar o terreno do efetivo planejamento. A peça acusatória relata e a prova indica que houve incitação ao ódio e a intolerância, assim como a difusão dos ideais extremistas do Islã e do terrorismo - vale dizer, atos de apologia, idolatria ou propaganda ao terrorismo. Porém, no Brasil, o tipo penal que previa tais condutas recebeu o veto presidencial. Assim, em que pese que o voto de relatoria corretamente advogue a repressão ao discurso de ódio e a incitação à violência - o que não implicaria, aliás, a subsunção à lei anti-terror, como de fato nenhum dos exemplos mencionados pelo E. Relator referia-se a essa legislação e continha elementos adicionais e distintivos da questão aqui tratada - é fato que não existe, na legislação nacional, o crime

338 O inteiro teor do voto proferido pela Des. Cláudia Cristina Cristofani na AC nº. 5046863-67.2016.4.04.7000/PR, pode ser visualizado em: https://politica.estadao.com.br/blogs/fausto-macedo/wp-content/uploads/sites/41/2018/07/VOTO-DIVERGENTE-HASHTAG.pdf. Acesso em: 30 dez. 2019.

de apologia ou incitação ao terrorismo[339].

A Desembargadora concluiu o seu voto pela absolvição dos réus LEONID, ALISSON, OZIRIS, LEVI, ISRAEL, HORTÊNCIO, LUIS GUSTAVO e FERNANDO da imputação de prática do delito do artigo 3º da Lei nº 13.260/16, nos termos do artigo 386, inciso III, do CPP:

> **Reitero que as condutas perpetradas por todos os apelantes são abjetas e de extrema gravidade, como bem ressaltou o ilustrado voto do Eminente Relator. Contudo, há que se lançar um alerta para que a apologia, a incitação e a propaganda ao terror sejam devidamente criminalizados pela legislação brasileira - tais condutas não estão, segundo entendimento global, encampadas no direito à livre manifestação do pensamento[340].**

Há entendimentos afirmativos críticos no sentido de utilização da aplicação da LAT brasileira, no caso da operação *Hashtag*, com um propósito diverso de garantir a segurança dos cidadãos sob a tutela da lei, mas sim exercer um controle *ilimitado* sobre estes, em especial àqueles que devem se submeter a um controle totalitário do Estado brasileiro. Para robustecer essa idéia, cite-se a inexistência de maiores consequências em termos de atentados nos jogos olímpicos RIO 2016 e a aplicação, até então isolada, da LAT no caso da operação *Hashtag*, robustecendo a justificativa de sua criação para objetivo diverso do devido atendimento a segurança nacional.

Neste sentido, a operação policial pareceu uma tentativa de demonstrar a "eficácia da legislação especial", tendo a prisão e a condenação dos acusados o papel de reafirmar a suposta "necessidade" de existência da referida norma no ordenamento jurídico penal brasileiro. Inclusive, tais entendimentos, vão, como visto supra, de encontro a algumas das posições judiciais exaradas pelo colegiado de Magistrados e proferidas no âmbito dessa operação policial, entendendo que – em virtude das abstrações e generalidades legais previstas – acarretam, não somente uma politização indevida do caso concreto, mas também uma confirmação de um poder absoluto entregue à jurisdição, perfurando o regime democrático e as liberdades fundamentais dele decorrentes[341].

---

339 O inteiro teor do voto proferido pela Des. Cláudia Cristina Cristofani na AC nº. 5046863-67.2016.4.04.7000/PR, pode ser visualizado em: https://politica.estadao.com.br/blogs/fausto-macedo/wp-content/uploads/sites/41/2018/07/VOTO-DIVERGENTE-HASHTAG.pdf. Acesso em: 31 dez. 2019.

340 O inteiro teor do voto proferido pela Des. Cláudia Cristina Cristofani na AC nº. 5046863-67.2016.4.04.7000/PR, pode ser visualizado em: https://politica.estadao.com.br/blogs/fausto-macedo/wp-content/uploads/sites/41/2018/07/VOTO-DIVERGENTE-HASHTAG.pdf. Acesso em: 01 jan. 2020.

341 ÁVILA, Flávia de; OLIVEIRA, Caroline Canuto Soares de. Lei antiterrorismo no Brasil: releituras sobre totalitarismo a partir de Giorgio Agamben e Hannah Arendt. **Revista Internacional de História Política e**

Há que se advertir, contudo, que – longe de solucionar a presente divergência doutrinária acerca do tema – houve, no caso *Hashtag*, como bem indicou o Juiz Marcos Josegrei da Silva, um temor real, tanto internacionalmente como no Brasil, da tendência denominada *autorradicalização terrorista*, fruto do chamado *novo terrorismo, 5ª onda* ou *cibercalifado*, cuja ocorrência ganha adeptos principalmente pelo vertiginoso fluxo de dados providos pela rede mundial de Internet, as quais conduz tanto ao ataques dos chamados *lone wolves* (lobos solitários) quanto de grupos de pequena ou quase nenhuma estrutura logístico-financeira. Tais radicalizações se caracterizam por serem "ações inspiradas em ideais extremistas disseminados à distância, que não exigem formação religiosa sólida, de baixo custo e de planejamento simples [...]"[342].

O terrorismo anárquico seria a *1ª onda* (*anarchist wave*), da qual teve início no Império Russo, por volta dos anos de 1870 até o pós-Primeira Guerra Mundial (1920). A *1ª onda* tinha por objetivo ações anarquistas visando derrubar a base governamental da Rússia, utilizando-se de uma estratégia de assassinatos vinculados ao regime Czarista[343].

A *2ª onda* (*anti-colonial wave*) teria início por volta de 1920 e teria como representação o terrorismo anticolonial africano e asiático, marcadas por ações de guerrilha em face de forças policiais e militares visando a independência das antigas colônias. O terrorismo de esquerda representaria a *3ª onda* (*new-left wave*), compreendida no período de 1960 a 1979, representada pela Guerra Fria e pela disputa do comunismo em face do capitalismo, marcada pela tomada de aeronaves, assaltos a bancos, ataques com bombas e a morte indiscriminadas de civis[344].

A *4ª onda* (*religious wave*) do terrorismo moderno é resultado de significativos eventos históricos no final da década de 1970, tais como a invasão soviética ao Afeganistão, o início do novo século islâmico e a revolução iraniana. Seria a onda contemporânea, motivada por ações de cunho religioso e pela ascensão de novas organizações, com destaque para os grupos *jihadistas*, os quais redefiniram seus métodos e objetivos com base em concepções fundamentalistas[345].

Cultura Jurídica. Rio de Janeiro: vol. 10, n. 2, mai.-ago. 2018, p. 213 e 218. ISSN 1984-2503. Disponível em: http://www.revistapassagens.uff.br/index.php/Passagens/article/view/161/185. Acesso em: 02 jan. 2020.

342 CHUY, José Fernando Medeiros. **Operação Hashtag. A primeira condenação de terroristas islâmicos na América Latina.** Editora Novo Século, São Paulo, 2018, p. 61.

343 RAPOPORT, David Charles. **The Four Waves of Modern Terrorism.** Washington: Georgetown University Press, 2004, p. 47-61.

344 RAPOPORT, David Charles. **The Four Waves of Modern Terrorism.** Washington: Georgetown University Press, 2004, p. 47-61.

345 RAPOPORT, David Charles. **The Four Waves of Modern Terrorism.** Washington: Georgetown University Press, 2004, p. 47-61.

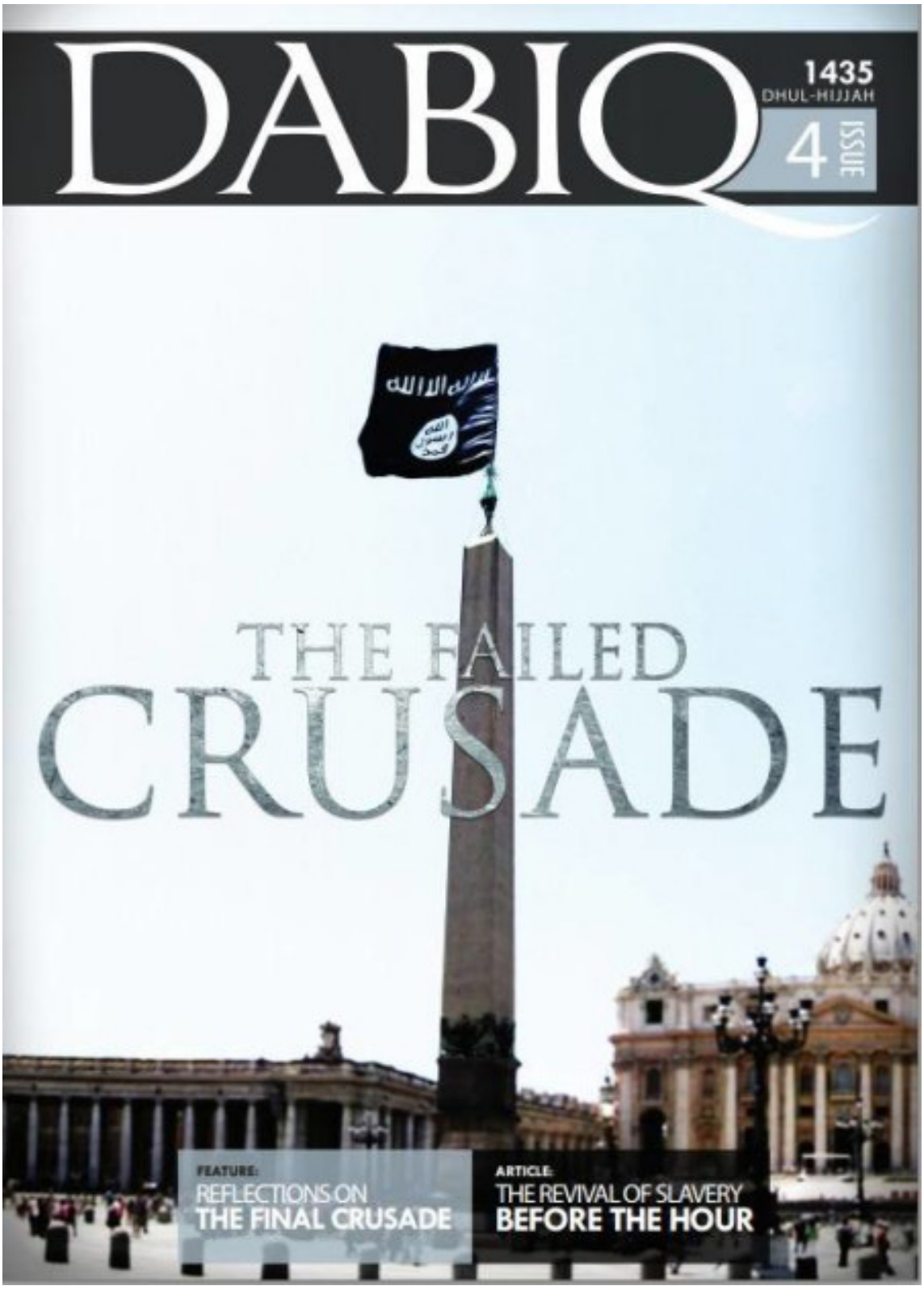
Decerto que tal modalidade de terrorismo, difundida no Brasil por meio da ação dos acusados de terrorismo da operação *Hashtag* – bem como em outros casos envolvendo o planejamento de atentados em escolas, como as noticiadas no presente trabalho nas demandas judiciais previstas no TJ-SC - HC: 40114600920198240000, comarca de Balneário Camboriú-SC e TJ-GO – HC: 5171244-22.2019.8.09.0000, comarca de Pontalina-GO – demonstra a mais nova preocupação mundial com o surgimento da denominada *5ª onda terrorista* ou *cibercalifado*[346].

Com o advento da *5ª onda*, é a alta capacidade e sofisticação das organizações terroristas em promover relações públicas, visando ao recrutamento e ao financiamento de atos terroristas. Em especial ao terrorismo islâmico, o crescimento da internet decerto transformou radicalmente a estrutura e dinâmica desta ameaça, alterando consideravelmente as interações terroristas, as quais antes eram resumidas ao contato *cara a cara*[347].

Com efeito, a utilização da internet (*surface web, deep web* e *dark web*) se mostra um aliado relevante para as organizações terroristas e a divulgação de seus feitos, com especial provisão de comunicação, financiamento (por meio, inclusive, das chamadas *bitcoins*) e recrutamento. Como exemplo dessa prática, e a publicação oficial do Estado Islâmico por meio da revista *online Dabiq.* Com sua primeira publicação em julho de 2014, a revista possui produção de nível profissional e é escrita em vários idiomas, dentre eles o inglês, conforme se visualiza nas suas publicações de capa, índice e páginas de uma das edições:

346 Conforme descrito no capítulo antecedente, em comum nestes dois pedidos de *Habeas Corpus* são o objetivo de afastar medida de internação provisória decorrente de ato infracional análogo ao crime de *preparação de atos terroristas* (art. 5º), os quais, em suma, tratam da conduta de adolescentes que trocaram mensagens via internet com o suposto propósito de realizar um atentado à vida e ao patrimônio em colégios públicos locais, como os ocorridos na cidade de Suzano-SP em 13 de março de 2019, sendo apreendidos com artefatos bélicos e vídeos de atentados terroristas provenientes da *deep web*. Os remédios constitucionais tiveram seus pedidos negados.

347 SAGEMAN, Marc. **Leaderless jihad: terror networks in the twenty-first century.** University of Pennsylvania Press, 2008, p. 109.



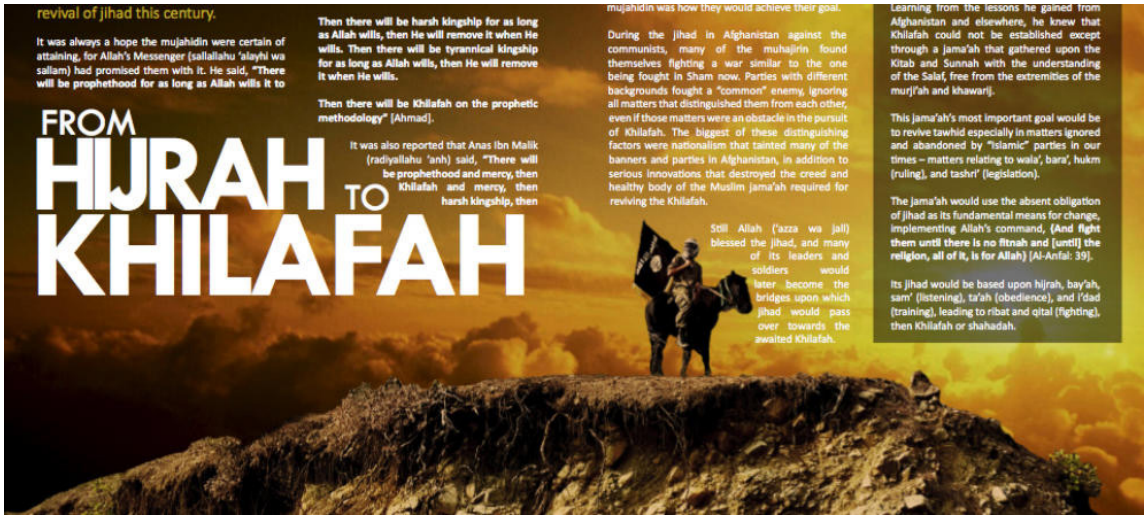
Fonte: BERCITO, Diogo. Revista é parte da propaganda da facção terrorista Estado Islâmico. **Folha de São Paulo**, 21 out. 2014. Disponível em: https://m.folha.uol.com.br/mundo/2014/10/1535600-revista-e-parte-da-propaganda-da-faccao-terrorista-estado-islamico.shtml. Acesso em: 28 jan. 2020.

Estudiosos deste fenômeno afirmam que há uma impressionante estrutura de maquinários, técnicos, programadores, *videomakers*, jornalistas e editores os quais

exercem suas atividades no departamento de propaganda da organização, e não em uma produtora específica. Estima-se que milhares de pessoas acessem tais materiais, o qual é desenhado para "persuadir e oferecer credibilidade, apresentando, além da vanglória de atos terroristas, justificativas teológicas para sua ofensiva, mediante o uso de interpretações religiosas"[348]. Vide, a propósito, o índice e uma das páginas de publicação:



Fonte: IRIARTE, Daniel. Esta es la revista oficial del estado islâmico...y es increíblemente professional. **El confidencial**, Madrid, 13 set. 2015. Disponível em: https://www.elconfidencial.com/mundo/2014-09-13/esta-es-la-revista-oficial-del-estado-islamico-y-es-increiblemente-profesional_191817/. Acesso em: 28 jan. 2020.



Fonte: IRIARTE, Daniel. Esta es la revista oficial del estado islâmico...y es increíblemente professional. **El confidencial**, Madrid, 13 set. 2015. Disponível em: https://www.elconfidencial.com/mundo/2014-09-13/esta-es-la-revista-oficial-del-estado-islamico-y-es-increiblemente-profesional_191817/. Acesso em: 28 jan. 2020.

Tal material decerto representa uma espécie de *acolhida* àqueles que se encontram em uma crise de identidade, de nacionalidade, chamando o recruta a participar de *algo maior*, em uma verdadeira sensação de importância e pertencimento, especialmente

348 REINARES, Fernando. Fabrica de terroristas. **El país**, Madrid, 27 out. 2015. Disponível em: https://elpais.com/elpais/2015/10/23/opinion/1445622759_611394.html. Acesso em: 28 jan. 2020.

para aqueles mulçumanos descendentes que não se identificam com a cultura paterna e não são aceitos pela comunidade onde residem como imigrantes[349].

Esse tipo de produtor, como demonstra a revista *Dabiq*, tem o objetivo de complementar a mídia anterior, de modo que satisfazem o setor mais instruído da sua base de apoio operacional. Segundo Manuel Torres Soriano, especialista em propaganda jihadista da Universidade Pablo de Olavide em Sevilha, "as revistas costumam espalhar um discurso mais elaborado e uma série de argumentos de maior complexidade do que os contidos nos vídeos de propaganda de natureza operacional, que buscam sobretudo a espetacularidade"[350].

Cabe salientar, contudo, que a *Dabiq* não é uma arma comunicacional exclusiva do Estado Islâmico. Organizações terroristas como a *Al-Qaeda* da Península Arábica (AQPA) já faziam uso dessa ferramenta de comunicação. Com mais de uma dezena de edições, a revista *Inspire* do AQPA tem um direcionamento diverso da *Dabiq*:

> O público-alvo e a mensagem essencial da série *Dabiq* diferem significativamente das mensagens de campanha de língua ocidental do Al-Qaeda. Iniciada em 2010, a revista de língua inglesa do Al-Qaeda, *Inspire*, articula uma justificativa religiosa. Todavia, *Inspire* enfoca especificamente no encorajamento de lobos solitários ocidentais para que ataquem o Ocidente. *Inspire* serve mais como um guia de como fazer ataques individuais do que uma articulação de uma visão religiosa, militar e política. Por outro lado, a série do Estado Islâmico, *Dabiq*, é de maior alcance, definindo a base religiosa do Califado e incentivando a todos os crentes muçulmanos a apoiar o ISIS e imigrar de suas casas para o Estado Islâmico[351].

Uma das primeiras edições da revista *Inspire*, marcada por provocar polêmica no ocidente ao incitar o terrorismo, em um arquivo com 67 páginas, trazia títulos que beiravam ao *irreal*, tais como "aprenda a fazer uma bomba na cozinha de sua mãe":

349 REINARES, Fernando. Fabrica de terroristas. **El país**, Madrid, 27 out. 2015. Disponível em: https://elpais.com/elpais/2015/10/23/opinion/1445622759_611394.html. Acesso em: 28 jan. 2020.

350 IRIARTE, Daniel. Esta es la revista oficial del estado islâmico...y es increíblemente professional. **El confidencial**, Madrid, 13 set. 2015. Disponível em: https://www.elconfidencial.com/mundo/2014-09-13/esta-es-la-revista-oficial-del-estado-islamico-y-es-increiblemente-profesional_191817/. Acesso em: 28 jan. 2020.

351 GAMBHIR, Harleen Kaur. Dabiq: the strategies messaging of the Islamic state. **Institute for the Study of the War – ISW**, Washington DC, 15 ago. 2014. Disponível em: http://www.understandingwar.org/sites/default/files/Dabiq%20Backgrounder_Harleen%20Final_0.pdf. Acesso em: 29 jan. 2020.



Fonte: ALMEIDA, Mariana Pereira. Ex-agente da CIA diz que revista da Al Qaeda em inglês é autêntica. **Veja,** 20 jul. 2010. Disponível em: https://veja.abril.com.br/mundo/ex-agente-da-cia-diz-que-revista-da-al-qaeda-em-ingles-e-autentica/. Acesso em: 29 jan. 2020.

Diante dessa mais nova mutação do fenômeno do terrorismo, mostra-se indispensável a criação ou atualização de legislações sistemáticas para evitar o prevenir tais novas modalidades, visto que as legislações atuais não respondem ao fenômeno de forma eficiente[352].

Que as autoridades governamentais brasileiras e a sociedade se convençam, finalmente, de que a ameaça terrorista no Brasil se encontra mais próxima e iminente do que àqueles que, com despreparo e inércia, insistem em uma política neutra e em um discurso de imunidade territorial em razão da política internacional pacifista adotada no presente tema.

352 LASMAR, Jorge Mascarenhas. A legislação brasileira de combate e prevenção do terrorismo quatorze anos após 11 de Setembro: limites, falhas e reflexões para o futuro. Revista de Sociologia e Política, v. 23, n. 53, mar. 2015, p. 47-70. ISSN 0104-4478. Disponível em: http://www.scielo.br/pdf/rsocp/v23n53/0104-4478-rsocp-23-53-0047.pdf. Acesso em: 24 jan. 2019.

Conclusões

Constata-se, como aplicação prática dos instrumentos normativos previstos na lei brasileira de enfrentamento ao terrorismo, que sua principal função, no caso brasileiro, foi a de possibilitar, no caso concreto envolvendo a operação *Hashtag*, meios legais de prevenção e repressão aos atos terroristas praticados pelos acusados em um processo denominado de *autorradicalização terrorista*.

Ressalte-se, assim, ser de vital importância a adoção pelos governos mundiais das citadas ações de políticas públicas domésticas visando formular tais instrumentos por meio de programas coordenados de segurança coletiva, envolvendo Estados, ONGs, entidades privadas e sociedade civil organizada. Em um esforço comum de cooperação, integração e mobilização, devem formular tais diretivas de prevenção e repressão às ações pelas quais o fenômeno do terrorismo se apresenta, incluídas suas inovações, fruto do desenvolvimento tecnológico.

Tal processo de autorradicalização é mais uma mutação pela qual o fenômeno terrorista se impõe sobre a segurança coletiva dos cidadãos, ponto de reforço no que concerne a problemática definida na presente dissertação, visto a ausência, no Brasil, de medidas governamentais e programas de políticas públicas tendentes a prevenir tais avanços desde a origem.

Este fenômeno, fruto da chamada *5ª onda* advinda da multidinamicidade que o fenômeno terrorista se apresenta, é caracterizada por nítidas vantagens no que concerne aos meios de comunicação tendentes a angariar adeptos com uma alta carga de audiência e baixíssimo custo, além do menor risco do que uma promoção ou aliciamento de integrantes realizada de forma presencial.

Não há suporte logístico, ou de transporte; baixas probabilidades de detecção, não havendo por parte dos *recém-radicalizados* a necessidade de dirigir-se para o Oriente Médio, sendo os próprios ataques disseminados em solo do domicílio de seus integrantes e, após, tais organizações reclamam para si o resultado dos ataques.

Em sentido oposto, durante o processo de pesquisa de um possível alvo de autorradicalização, as organizações terroristas identificam, por meio do acesso à Internet, pesquisas de *download* de propaganda extremista, entradas em salas de bate-papo, visitas as páginas de *Facebook* e até mesmo doações financeiras. O limite de envolvimento nesta verdadeira *jihad cibernética* é visivelmente menor para alguém que

decide abandonar uma vida familiar e confortável em seu país e viaja para uma zona de conflito real, com altíssima probabilidade de ser capturado ou morto.

Enquanto que as atividades acadêmicas relacionadas ao *extremismo* e a *autorradicalização* se concentram no conteúdo dos sites *jihadistas* com a finalidade de buscar respostas acerca de quem são os extremistas, qual é a sua mensagem e como utilizam-se da Internet, pouca atenção continua a ser dada ao público como agente ativo catalisador neste processo de transferência e disseminação de mensagens, influência e doutrinação.

O Estado Islâmico do Iraque e Síria (EI/ISIS) realizou, em seu período de ascensão, uma ampla rede de propaganda pela Internet e, após, passou a checar quem estaria respondendo com *retweets, likes* e outras formas de apoio online aos seus materiais veiculados. Identificado aqueles potenciais *auto radicáveis*, o EI atraia as pessoas para o grupo, incentivando-os no estudo fundamentalista de sua doutrina, cobrando doações financeiras e promoção de atos terroristas em seu território de residência.

Portanto, observa-se, dentro da nova tendência tecnológica terrorista, a significativa participação de terroristas com um novo perfil. Tais indivíduos, dotados de maior impulsividade e menos conhecedores das reais demandas e ambições das organizações terroristas passam a agir sem uma conexão direta. Com pouca capacidade ideológica, esses *novos terroristas* em muitos casos são motivados por fatores e aspectos pessoais como tendências violentas, problemas psicológicos, espírito de aventura ou ainda por fatores sociais como marginalização e exclusão social.

Há uma tendência preocupante na alteração desse perfil terrorista em recentes ações perpetradas, resultado, ao nosso ver, do vertiginoso acesso à informação por meio da Internet e das redes sociais – marcadamente o caso estudado no presente trabalho acerca das ações dos réus condenados no curso da operação *Hashtag*. São brasileiros, sem conexão ideológica clara com a doutrina islã pregada pelo EI/ISIS que experimentaram um rápido e raso processo de radicalização via propaganda, transformando pessoas aparentemente pacíficas, não reincidentes e alheias ao extremismo em defensores radicais do terrorismo, unindo-se, de alguma forma, aos rebeldes da *jihad* veiculados em seus vídeos altamente promocionais, com uma espécie de aventura ou colônia militar de férias.

Frise-se que estes *recém autoradicalizados terroristas* podem se apresentar como os piores e mais perigosos, visto não terem compreensão exata do sofrimento com que a população local padece e, por consequência, não terem nenhum tipo de compaixão

ou resiliência. Se a comunidade internacional ainda busca os meios legais e ações governamentais ideais para a prevenção desses processos de autorradicalização, como estaria o Brasil nesse processo de enfrentamento?

Desta forma, indaga-se, dentro da problemática definida na presente dissertação, se a lei antiterrorismo brasileira (lei nº. 13.260/2016) apresentaria instrumentos normativos capazes de prevenir fenômenos dinâmicos como os promovidos pela *5ª onda* do terrorismo: a *autorradicalização* do chamado *cibercalifado.*

Se comparada a completa omissão legislativa precedente à lei nº. 13.260/2016, a qual pretendia – sem sucesso – tipificar atos de terrorismo por meio do artigo 20 da Lei de Segurança Nacional (LSN), observa-se que o legislador inovou com a novel lei, avançando na temática do enfrentamento ao terrorismo, corrigindo tutela penal insuficiente e desatualizada, cumprindo com as obrigações internacionais assumidas pelo Brasil no âmbito das Nações Unidas e constituindo-se a lei nº. 13.260/2016 em um fator de *atendimento inicial* à liberdade e garantia de direitos fundamentais referidos na Constituição Federal, em atendimento ao princípio da proibição da proteção deficiente. Contudo, ainda há o que avançar.

É evidente, ao nosso ver, que meras subsunções dos fatos as normas tais como a tipificação de crimes de atentado (art. 2º), atos de promoção, prestação de auxílio, instituição (art. 3º) e instrumentos de antecipação de punibilidade como as previstas na criminalização dos atos preparatórios (artigo 5º), combinado com altas penas contidas nos preceitos secundários das normas atinentes às condutas terroristas – a par de se constituírem em instrumentos normativos válidos e importantes para o enfrentamento da dinâmica mutacional do terrorismo – **são insuficientes** para um real enfrentamento do terrorismo e suas nuances e não podem se sobrepor a observância irrestrita de direitos e garantias constitucionalmente consagrados, do qual o endurecimento do sistema policial-judiciário, sob a justificativa de *guerra contra o terror*, resulte em uma escala mundial de repressão ilimitada e exagerada.

Some-se a isto a lamentável ação do governo brasileiro – na época com inclinação ideológica de esquerda – que realizou o veto presidencial ao artigo 4º da novel lei. O referido artigo, em que pese seu veto, trazia clara distinção entre atos de incitamento e atos de apologia, diferenciando-os dos demais atos constantes em outros artigos. Atendia, pois, a orientação legislativa das Nações Unidas (ONU) e consta das principais legislações antiterror de países como Portugal, Espanha e França. Cumpriria, se não fosse o veto, ao princípio da taxatividade – visto a diferenciação clara das condutas

entre os artigos – bem como ao princípio da proibição da proteção eficiente, na medida em que trazia restrição de direitos para distintas ações.

A utilização das redes sociais e da Internet – conforme expõe especialistas no tema – tem impactado sobremaneira a dinâmica, *modus operandi* e a complexidade do terrorismo transnacional, sendo amplamente utilizada como canal de recrutamento e financiamento de grupos. Este cenário certamente contribui para a complicação no que concerne a adoção de políticas públicas no enfrentamento ao fenômeno, aumentando, por consequência, o risco de restrição a direitos fundamentais por meio do emergencial agravamento do aparato repressivo normativo.

O Brasil, com os episódios recentes revelados pela operação *Hashtag,* bem como a repressão normativa sobre a preparação de atentados como os ocorridos nos municípios de Pontalina-GO e Balneário Camboriú-SC, envolvendo jovens e adultos em franco processo de autorradicalização, bem como a infeliz consumação delitiva do terrorismo transmitida quase que ao vivo pela imprensa no caso denominado *Massacre de Suzano-SP* e os ataques do crime organização do Ceará àquele Estado da federação, demonstram a principal preocupação das autoridades brasileiras a ser enfrentada pelo Governo.

Do ponto de vista normativo, a antecipação de atos preparatórios deve ser reconhecida como um instrumento de real eficácia no enfrentamento aos anseios terroristas, mas ainda não é suficiente. Infelizmente, a pressão pela internacionalização do poder punitivo, aliada as disputas ideológicas internas no Brasil na discussão relâmpago da lei nº. 13.260/2016 trouxeram – a par de um avanço da criminalização do fenômeno – deficiências que ainda deverão ser corrigidas, fruto da irracionalidade do processo legislativo adotado.

Urge-se, então, a necessidade de revisão legislativa desses pontos e omissões deixadas pelo resultado da aprovação da lei antiterrorismo brasileira. A lei nº. 13.260/2016 não apresenta, portanto, um conjunto normativo eficaz e eficiente no enfrentamento ao terrorismo.

E qual seria uma solução inicial plausível? Somente a dinamicidade de ações governamentais baseadas na adoção de **políticas públicas** comprometidas com as causas e prevenções da autorradicalização terroristas serão instrumentos de fato eficazes no enfrentamento das causas que incutem no sentimento desses cidadãos rebelarem-se ao enaltecer causas terroristas. Tem-se, neste aspecto, a necessidade de revisão legislativa

da atual lei antiterrorismo brasileira ponto fulcral para a elaboração de um programa de política pública que viabilize a implementação destas ações governamentais.

A Estratégia Nacional de Combate à Corrupção e à Lavagem de dinheiro (ENCCLA) – a par de realizar a aplaudível catalisação da necessidade de se discutir uma tipificação para o crime de terrorismo, tornando concreta a primeira ação neste sentido na Meta 20/2004, estendendo-se reiterações na Meta 12/2007 e nas ações nº. 05/2011, nº. 10/2013 e nº. 10/2015 – não realizou uma discussão a respeito da implantação de políticas públicas traduzidas em uma Estratégia Nacional de enfrentamento ao terrorismo após a edição da lei nº. 13.260/2016.

Neste aspecto, a presente dissertação – deixando claro que inexiste no Brasil um processo de política pública em andamento capaz de realizar a devida prevenção de atos terroristas desde sua autorradicalização – sugeriu a adoção semelhante à denominada Estratégia Nacional de Combate ao Terrorismo (ENCT), da qual poderia ser uma importante base para a elaboração de uma **Estratégia Brasileira de Enfrentamento ao Terrorismo (EBET)**, sigla sugerida na presente dissertação.

Como no modelo português, o modelo brasileiro – das suas especificidades atuais (necessidade premente de prevenir o processo de autorradicalização e o financiamento ao terrorismo) – buscaria nos 5 objetivos fundamentais previstos na ENCT (detectar, prevenir, proteger, perseguir e responder) – linhas de ação governamentais, dentre as quais serão novamente elencadas no presente trabalho:

a) o compartilhamento e partilha de informações sobre as ações da organização terrorista;

b) reforço dos meios de produção e análise das informações de inteligência;

c) cooperação institucional entre o Sistema de Informações da República Brasileira e de Segurança Interna;

d) adoção de um plano de ação para a prevenção da radicalização e recrutamento para o terrorismo com monitoração de indivíduos sensíveis a causa, abordagem interdisciplinar daqueles indivíduos que desejem abandonar a organização terrorista, com cooperação intersetorial das autoridades envolvidas neste processo;

e) estratégias de inclusão dos cidadãos na sociedade, mediante estimulação do sentimento de pertença que reduzam os ideais radicais e o aparecimento dos chamados lobos solitários (*lone wolves*), mediante o engajamento da sociedade civil na luta contra a radicalização;

f) intensificar a cooperação entre todos os setores da sociedade civil para buscar respostas aos desafios que o domínio da Internet coloca no domínio da radicalização e recrutamento para o terrorismo;

g) desenvolvimento de senso crítico entre os jovens, envolvendo setores da educação sobre a formação ao dinamizar uma orientação pedagógica no sentido de educação para a cidadania, combater as situações de exclusão social, em especial aquelas manifestadas em zonas mais problemáticas, como ocorre na periferia dos grandes centros urbanos;

h) estimular o diálogo inter-religioso e intercultural entre as comunidades, intensificar a cooperação entre as entidades e forças e serviços de segurança com competências em matéria antiterrorista, incluindo a prevenção de crimes relacionados com a comercialização e posse de armas, munições e explosivos;

i) defender a sociedade de conteúdos de apologia da violência e do terrorismo publicamente acessíveis pela Internet, promovendo sua remoção ou bloqueio;

j) robustecer o controle de entrada, permanência e saída de pessoas em território nacional, sopesando-se com o direito de ir e vir do cidadão nacional e estrangeiro;

k) reduzir vulnerabilidades nas fronteiras e aumentar a eficácia dos mecanismos de cooperação policial e aduaneira, inclusive com investimento tecnológico em monitoramento;

l) promover e facilitar a cooperação e coordenação entre diferentes estruturas nacionais em matérias relacionadas com asilo, a imigração e a gestão integradas das fronteiras;

m) implementar um plano nacional para a proteção contra a as ciberameaças, integrado em uma estratégia nacional de cibersegurança voltada ao enfrentamento da autorradicalização terrorista;

n) incrementar serviços de controle para a circulação de serviços postais, transportes e energia;

o) intensificar a cooperação entre a autoridade tributária aduaneira e as forças e serviços de segurança em um contexto de entrada e saída de mercadorias;

p) reforçar a colaboração e cooperação entre os órgãos de polícia criminal e as autoridades judiciárias, áreas de cibersegurança, reforço dos procedimentos de recolhimentos de prova;

q) robustecer o Sistema Integrado de Informação Criminal (SIIC), execução de exercícios táticos-policiais envolvendo ações contraterrorismo – tanto por parte da Polícia Federal como pelas Polícias Civis e Militares estaduais e demais segmentos de segurança pública e realizar a cooperação internacional de polícia criminal e das autoridades judiciárias;

r) estabelecer um fórum permanente de discussão a respeito da dinamicidade que a ameaça terrorista possa se apresentar nas suas mais variadas formas, novas ou ressurgidas, com discussão de medidas urgentes para a coibição dessas novas ameaças.

Assim, como já salientado nos capítulos anteriores, urge a necessidade de se implantar uma EBET brasileira, a qual, integrada a importante Política Nacional de Segurança Pública e Defesa Social (PNSPDS) e ao Sistema Único de Segurança Pública (SUSP) – criadas recentemente pela lei n. 13.675 de 11 de junho de 2018 e das quais silenciam-se acerca do enfrentamento ao terrorismo – realizar-se-á medidas de combate à criminalidade de forma coordenada e integrada entre os órgãos de segurança pública e defesa social dos entes estatais, dos órgãos persecutórios e da Justiça em todas as esferas de atuação.

A EBET brasileira deverá, pois, se alicerçar em dois pilares básicos de enfrentamento ao terrorismo: investimento em serviços de inteligência a evitar falhas na identificação de indícios de atividades terroristas, bem como o fomento de estudos criminológicos que auxiliem na identificação do perfil dos recrutados com o objetivo de promover políticas públicas efetivas e adequadas de prevenção primária que atuem sobre as causas que levam as pessoas a se autorradicalizarem em prol da atuação isolada ou em conjunto em atentados terroristas, sua promoção, financiamento ou enaltecimento.

Aliada a estas prementes ações governamentais de políticas públicas, há relevantes medidas tomadas por parte do Poder Legislativo brasileiro, no sentido de promover a atualização legislativa da LAT, corrigindo equívocos e distorções, visto que vários pontos da legislação ainda se apresentam vagos, indo de encontro a taxatividade das leis penais, fruto de uma redação mal formulada e que coloca em questão sua constitucionalidade frente aos direitos e garantias fundamentais. Frise-se que a presente dissertação não teve a pretensão de concluir pela constitucionalidade ou não dos dispositivos, porquanto identificou a necessidade de levantar a presente discussão para uma reflexão futura; necessitando, para tanto, de uma pesquisa detalhada sobre o assunto.

Em sentido positivo, aplaude-se a vigência de legislações correlatas que com a lei nº. 13.260/2016 possam trazer maior eficácia ao enfrentamento do terrorismo (a exemplo, a publicação das já discutidas leis 13.810/2019, nº. 13.964/2019, bem como atualizações legislativas nas leis nº. 12.830/2013 e nº. 12.683/2012). Todavia, a par de auxiliar no espectro de atuação da LAT, urge-se a necessidade de revisá-la.

Paralelamente, há em andamento a aprovação de Projetos de Lei da Câmara tais como os de nº. 3714/2012, 4674/2012, 5571/2013, 5773/2013, 7765/2010, 1378/2015, 1594/2015, 1790/2015, 2294/2015, 5065/2016 bem como os do Senado Federal por meio dos PLS nº. 236/2012, 178/2015 e 272/2016), sendo que, em comum a estes projetos, se promova uma rediscussão a respeito do alcance e aplicação da lei nº. 13.260/2016 com vistas a realizar a devida inclusão da motivação política, motivação de orientação de gênero sexual e misoginia, como especiais finalidades de agir dessa categoria de delito criminal, colocando o Brasil na tendência mundial referente a prevenção e repressão de práticas terroristas, o que nos parece ser uma questão de tempo, dada a configuração política atual do Congresso Nacional, mais sensível a questões de segurança interna e externa.

Todavia, vale o alerta: é de suma relevância ações legislativas que implantem instrumentos normativos que promovam maior eficiência e amplitude no enfrentamento ao terrorismo; tais medidas legislativas, contudo, não devem cingir-se somente ao recrudescimento penal, pois o efeito preventivo-geral da pena rigorosa é ineficaz diante de um terrorista que, na maioria dos casos, não teme em sacrificar a própria vida em prol de sua causa.

A sociedade contemporânea vive uma crescente fase de transição para uma nova onda de terrorismo, ainda mais perigosa, delicada, de baixo custo e de difícil detecção. Tal mutação do fenômeno impõe uma preparação mais moderna e eficiente dos Estados com cooperação institucional, modernização dos instrumentos normativos e formulação, implantação e avaliação constante de políticas públicas que visem seu enfrentamento, identificando e prevenindo e reprimindo a tempo novas mutações.

Caberá, portanto, aos Estados – por meio da atuação das forças de segurança, a prevenção da criminalidade e a proteção da vida, integridade e propriedade do cidadão – e a sociedade civil organizada, promover a defesa dos direitos naturais das pessoas em âmbito pessoal, social, cultural e econômico, buscando equilíbrio e moderação entre segurança e justiça a evitar a resposta estatal no enfrentamento ao terrorismo que desrespeite a legalidade e os direitos humanos.

Referências

ABREU, Ana Claudia da Silva; ABREU, Guilherme Schroeder. Terrorismo x Princípio da Legalidade: Os Reflexos do Direito Penal do Inimigo na Lei N. 13.260/16. **Revista de Criminologias e Politicas Criminais**, v. 2, n. 2, p. 226–246, 4 dez. 2016. E-ISSN 2526-0065. Disponível em: http://www.indexlaw.org/index.php/revistacpc/article/view/1473. Acesso em: 12 fev. 2019.

AFFONSO, Júlia. Documento aponta que FBI alertou PF sobre suspeitos de Terrorismo. **Estadão política,** São Paulo, 24 mar. 2017, p. 1-2. Disponível em: https://politica.estadao.com.br/blogs/fausto-macedo/documento-aponta-que-fbi-alertou-pf-sobre-suspeitos-de-terrorismo/. Acesso em: 20 dez. 2019.

ALMEIDA, Débora de Souza de *et. Al.* **Terrorismo: Aspectos Criminológicos e Políticos-criminais.** Salvador: Ed. Juspodivm, 2017, 384 p.

ALMEIDA, Mariana Pereira. Ex-agente da CIA diz que revista da Al Qaeda em inglês é autêntica. **Veja,** 20 jul. 2010. Disponível em: https://veja.abril.com.br/mundo/ex-agente-da-cia-diz-que-revista-da-al-qaeda-em-ingles-e-autentica/. Acesso em: 29 jan. 2020.

ARAUJO, Felipe Dantas de. Criminologia crítica e política criminal antilavagem de dinheiro e contrafinanciamento ao terrorismo: barreiras epistêmicas e agenda de diálogo. **Revista Brasileira de Políticas Públicas,** v. 2, n. 2, p. 1–27, 31 de maio de 2012. E-ISSN 2236-1677. Disponível em: https://www.publicacoesacademicas.uniceub.br/RBPP/article/view/1662/pdf. Acesso em: 06 dez. 2018.

ARAFA, Mohamed A.; REVELLO, Adam. **Terrorism Under the Umbrella of International Criminal Law**. SSRN Scholarly Paper, nº ID 3041572. Rochester, NY: Social Science Research Network, 1 set. 2017, p.1. Disponível em: https://papers.ssrn.com/abstract=3041572. Acesso em: 17 jan. 2019.

ARCHARYA, Amitav. How ideas spread: Whose norms matter? Norm Localization and Institutional Change in Asian Regionalism. **The International Organization Foundation and Cambridge University Press**, v. 58, n. 2, apr. 2004, p. 251. E-ISSN 1531-5088. Disponível em: https://doi.org/10.1017/S0020818304582024. Acesso em: 11 out. 2019.

ÁVILA, Flávia de; OLIVEIRA, Caroline Canuto Soares de. Lei antiterrorismo no Brasil: releituras sobre totalitarismo a partir de Giorgio Agamben e Hannah Arendt.

Revista Internacional de História Política e Cultura Jurídica. Rio de Janeiro: vol. 10, n. 2, mai.-ago. 2018, p. 202 e 221. ISSN 1984-2503. Disponível em: http://www.revistapassagens.uff.br/index.php/Passagens/article/view/161/185. Acesso em: 02 jan. 2020.

ÁVILA, Humberto Bergmann. **Teoria dos princípios: da definição à aplicação dos princípios jurídicos.** 7ª ed. Ed. Malheiros, 2003, 190 p.

BARBOSA, Ruchester Marreiros. A inconstitucionalidade do art. 11 da Lei Antiterrorismo. **Canal Ciências Criminais,** abr. 2016, p. 1-3. ISSN 2446-8150. Disponível em: https://canalcienciascriminais.com.br/a-inconstitucionalidade-do-art-11-da-lei-antiterrorismo/. Acesso em: 10 dez. 2019.

BARBOSA, Ruchester Marreiros. A lei 13.260/2016 é um ato terrorista à hermenêutica constitucional. **Revista Conjur,** mar. 2016, p. 1. ISSN 1809-2829. Disponível em: http://www.conjur.com.br/2016-mar-22/academia-policia-lei-132602016-ato-terrorista-hermeneutica-constitucional#_edn2. Acesso em: 07 out. 2019.

BARROSO, Luis Roberto. **Curso de Direito Constitucional Contemporâneo.** 2ª edição. Ed. Saraiva, 2010, 897 p.

BARATTA, Alessandro. **Criminología y sistema penal.** Buenos Aires: Editorial B de F, 2013, 459 p.

BAUMAN, Zygmunt. **Danos colaterais:** desigualdades sociais numa era global. Tradução: Carlos Alberto Medeiros. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2013, 236 p.

BERCITO, Diogo. Revista é parte da propaganda da facção terrorista Estado Islâmico. **Folha de São Paulo**, 21 out. 2014. Disponível em: https://m.folha.uol.com.br/mundo/2014/10/1535600-revista-e-parte-da-propaganda-da-faccao-terrorista-estado-islamico.shtml. Acesso em: 28 jan. 2020.

BONAVIDES, Paulo. **Curso de Direito Constitucional.** 12ª ed. Ed. Malheiros, São Paulo, 2002, 805 p.

BRASIL. Associação Nacional dos Procuradores da República (ANPR). **Nota técnica nº. 009/2015**, Brasília-DF, 2 jun. 2015, p. 4-5. Disponível em: http://anpr.org.br/assets/uploads/files/Juridico/ Notas_Tecnicas/NotaTecnica_009_2015.pdf. Acesso em 07 fev. 2019.

_____. CÂMARA DOS DEPUTADOS. **Mensagem n º. 85 de 16 de março de 2016.** Razões dos vetos aos §§1º e 2º do artigo 3º da lei nº. 13.260/2016. Publicação no Diário Oficial da União - Seção 1 - Edição Extra - 17/3/2016, Página 5 (Veto).

Brasília-DF, 2019. Disponível em: https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/2016/lei-13260-16-marco-2016-782561-veto-149753-pl.html. Acessos em: 13 set. 2019 e 21 dez. 2019.

_____. CÂMARA DOS DEPUTADOS. **Projeto de lei nº 2016/2015**. Altera a Lei nº 12.850, de 2 de agosto de 2013, e a Lei nº 10.446, de 8 de maio de 2002, para dispor sobre organizações terroristas. Autoria: Poder Executivo, sob relatoria do Deputado Arthur Oliveira Maia (SD/BA). Disponível em: https://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_emendas;jsessionid=CBA5806E5B3D7F7102A9D1D79C1EAF14.proposicoesWebExterno1?idProposicao=1514014&subst=0. Acesso em: 29 set. 2019.

_____. CÂMARA DOS DEPUTADOS. **Projeto de lei nº 5.065-A, de 2016.** Altera o artigo 2º da Lei 13.260/2016, dando nova redação ao seu caput e ao seu § 1º, inciso V, acrescendo os incisos VI, VII e VIII ao seu § 1º, e revogando o seu § 2º; tendo parecer da Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional, pela rejeição (relator: DEP. RUBENS BUENO). Autoria: Deputado Edson Moreira (PR/MG). Brasília-DF, 2019. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=D924867335A6703106F1CB7C85F97407.proposicoesWebExterno1?codteor=1651435&filename=Avulso+-PL+5065/2016. Acesso em: 30 jan. 2019.

_____. CÂMARA DOS DEPUTADOS. **Projeto de lei nº 9.604, de 2018** (em trâmite). Dispõe sobre o abuso do direito de articulação de movimentos sociais, destinado a dissimular atuação terrorista, inserindo parágrafo no art. 2º da Lei nº 13.260, de 16 de março de 2016. Autoria: Deputado Jerônimo Goergen (PP/RS). Brasília-DF, 2019. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=2758A0B84F749DF7B36B18D263FC5280.proposicoesWebExterno1?codteor=1642468&filename=Avulso+-PL+9604/2018. Acesso em: 30 jan. 2019.

_____. CÂMARA DOS DEPUTADOS. **Projeto de lei nº 9.858, de 2018** (em trâmite). Altera a Lei nº 13.260, de 16 de março de 2016, para dispor sobre a atividade terrorista de movimentos sociais. Autoria: Deputado Rogério Simonetti Marinho (PSDB/RN). Brasília-DF, 2019. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1646561&filename=PL+9858/2018. Acesso em: 30 jan. 2019.

_____. DEFENSORIA PÚBLICA DA UNIÃO (DPU). Defensora Pública Federal Rita Cristina de Oliveira. **Alegações finais na ação penal nº. 504686367.2016.4.04.7000/**

PR. Curitiba-PR, 2017. Disponível em: https://trf-4.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/612016868/apelacao-criminal-acr-50468636720164047000-pr-5046863-6720164047000/inteiro-teor-612016899. Acesso em: 20 dez. 2019.

_____. MINISTÉRIO DA FAZENDA. **As recomendações do FATF/GAFI. Padrões internacionais de combate à lavagem de dinheiro e ao financiamento do terrorismo e da proliferação.** Brasília-DF, fev. 2012. Disponível em: http://www.fazenda.gov.br/orgaos/coaf/arquivos/as-recomendacoes-gafi. Acesso em: 28 set. 2019.

_____. ONUBR. **Nações Unidas no Brasil. A ONU e o Terrorismo**, 2018, p. 1. Brasília-DF, 2018. Disponível em: https://nacoesunidas.org/acao/ terrorismo/. Acesso em: 14 dez. 2018.

_____. PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. **Estratégia Nacional de Combate à Corrupção e à Lavagem de Dinheiro (ENCCLA) — Ministério da Justiça e Segurança Pública**. Brasília-DF, 2018. Disponível em: http://www.justica.gov.br/sua-protecao/lavagem-de-dinheiro/enccla. Acesso em: 16 jan. 2019.

_____. PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.** Brasília-DF, 2019. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 20 jan. 2019.

_____. PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. **Decreto nº. 678 de 06 de novembro de 1992.** Promulga a Convenção Americana sobre Direitos Humanos (Pacto de São José da Costa Rica), de 22 de novembro de 1969. Brasília-DF, 2019. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d0678.htm. Acesso em: 19 jan. 2019.

_____. PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. **Decreto-lei nº. 2.848 de 07 de dezembro de 1940. Código Penal.** Brasília-DF, 2019. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del2848compilado.htm. Acesso em: 20 jan. 2019.

_____. PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. **Lei nº. 7.170 de 14 de dezembro de 1983**. Define os crimes contra a segurança nacional, a ordem política e social, estabelece seu processo e julgamento e dá outras providências. Publicada no D.O.U. de 15/12/1983, p.21004. Brasília-DF, 2019. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l7170.htm. Acesso em: 22 jul. 2019.

_____. PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. **Lei nº. 7.210 de 11 de julho de 1984.** Institui a Lei de Execução Penal. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2019/Lei/L13964.htm#art4. Acesso em: 18 jan. 2020.

_____. PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. **Lei nº. 8.072 de 25 de julho de 1990.** Dispõe sobre os crimes hediondos, nos termos do art. 5º, inciso XLIII, da Constituição Federal, e determina outras providências. Publicado no D.O.U. de 26/07/1990, seção 1, p.14303 (Publicação Original). Brasília-DF, 2019. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/CCivil_03/leis/L8072.htm. Acesso em: 23 jul. 2019.

_____. PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, **Lei nº. 9.784 de 19 de janeiro de 1999.** Regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal. Publicado no D.O.U. de 01/02/1999, p.1, Brasília-DF, 2019. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/l9784.htm. Acesso em: 01 jul. 2019.

_____. PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. **Lei nº. 11.671 de 08 de maio de 2008.** Dispõe sobre a transferência e inclusão de presos em estabelecimentos penais federais de segurança máxima e dá outras providências. (Modificada pela lei nº. 13.964/2019). Publicado no D.O.U. de 09/05/2008. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2008/Lei/L11671.htm. Acesso em: 25 dez. 2019.

_____. PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. **Lei nº 12.850 de 02 de agosto 2013**. Define organização criminosa e dispõe sobre a investigação criminal, os meios de obtenção da prova, infrações penais correlatas e o procedimento criminal; altera o Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 (Código Penal); revoga a Lei nº 9.034, de 3 de maio de 1995; e dá outras providências. Publicado no D.O.U. de 05/08/2013. Brasília-DF, 2019. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2013/Lei/L12850.htm. Acesso em: 07 fev. 2019.

_____. PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. **Lei nº. 13.260/2016 de 17 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 n º 7.960, de 21 de dezembro de 1989, e 12.850, de 2 de agosto de 2013. Publicado no D.O.U. de 17/03/2016. Brasília-DF, 2019. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/lei/l13260.htm. Acesso em: 18 jan. 2019.

_____. PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. **Lei nº. 13.675, de 11 de junho de 2018**. Política Nacional de Segurança Pública e Defesa Social (PNSPDS). Publicada do D.O.U. em 12/06/2018, edição 111, seção 1, p. 4-8. Brasília-DF, 2019. Disponível em: http://www.in.gov.br/materia/-/asset_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/25212052/do1-2018-06-12-lei-n-13-675-de-11-de-junho-de-2018-25211917. Acesso em: 21 jan. 2019.

_____. PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. **Lei nº. 13.964 de 24 de dezembro de 2019.** Aperfeiçoa a legislação penal e processual penal. Publicado no D.O.U. de 24.12.2019 – Edição extra. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/lei/L13964.htm. Acesso em: 25 dez. 2019.

_____. SENADO FEDERAL. **Projeto de lei do Senado nº 76, de 2018** (em trâmite). Altera a Lei nº 13.260, de 16 de março de 2016, para classificar o porte ostensivo e ilegal e o disparo de arma de fogo de uso proibido ou restrito como atos de terrorismo. Autoria: Senador José Medeiros (PODE/MT). Brasília-DF, 2019. Disponível em: https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=7642539&ts=1547839652192&disposition=inline. Acesso em: 28 jan. 2019.

_____. SENADO FEDERAL. **Projeto de Lei da Câmara nº. 101/2015.** 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. Autoria: Poder Executivo, sob relatoria do Senador Aloysio Nunes Ferreira (PSDB/SP). Disponível em: https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/122772. Acesso em: 28 set. 2019.

_____. SENADO FEDERAL. **Projeto de lei do Senado nº 178, de 2015** (em trâmite). Altera o Decreto-Lei nº 2.848, de 1940 (Código Penal), para incluir, no seu Título VIII, o Capítulo IV – Dos Crimes de Terrorismo. Autoria: Senador Davi Alcolumbre (DEM/AP). Brasília-DF, 2019. Disponível em: https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=4764307&ts=1547860226086&disposition=inline. Acesso em: 28 jan. 2019.

_____. SENADO FEDERAL. **Projeto de lei do Senado nº 236, de 2012** (em trâmite). Reforma do Código Penal Brasileiro. Autoria: Senador Senador José Sarney (MDB/AP). Disponível em: https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/106404. Acesso em: 20 dez. 2019.

_____. SENADO FEDERAL. **Projeto de lei do Senado nº 272, de 2016** (em trâmite). Altera a Lei nº 13.260, de 16 de março de 2016, a fim de disciplinar com mais precisão condutas consideradas como atos de terrorismo. Autoria: Senador Lasier Costa Martins (PDT/RS). Disponível em: https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=4053697&ts=1548431814222&disposition=inline. Acesso em: 28 jan. 2019.

_____, SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **Medida cautelar na ADI 6.298-DF.** Rel. Min. Luiz Fux. Julgamento em: 20/01/2020. Publicado no DJ de 20-01-2020. Disponível em: http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticiaNoticiaStf/anexo/ADI6298.pdf. Acesso em: 22 jan. 2020.

_____. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **Recurso Extraordinário (RE) nº 1.055.941**, Rel. Min. Dias Toffoli. Julgamento em: 04/12/2019, publicado no DJ de 05-12-2019. Disponível em: http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoDetalhe.asp?incidente=5213056. Acesso em: 05 dez. 2019.

_____. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **Recurso Extraordinário (RE) nº 18.331**. Rel. Min. Orosimbo Nonato. Julgamento em: 21/09/1951, publicado no DJ de 08-11-1951. Disponível em: http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=11990. Acesso em: 01 jul. 2019.

_____. TRIBUNAL DE JUSTIÇA DE SANTA CATARINA (TJ-SC). **HC: 40114600920198240000**, comarca de Balneário Camboriú-SC. Relator: Des. Luiz Neri Oliveira de Souza. Publicado no DJ em 23/05/2019, 5ª Câmara Criminal. Disponível em: http://busca.tjsc.jus.br/jurisprudencia/html.do?q=lei%20antiterrorismo&only_ementa=&frase=&id=AABAg7AAGAAA8NNAAD&categoria=acordao_5. Acesso em: 20 dez. 2019.

_____. TRIBUNAL DE JUSTIÇA DE GOIÁS (TJ-GO). **HC: 5171244-22.2019.8.09.0000**, comarca de Pontalina-GO. Relator: Des. Nicomedes Domingos Borges. Publicado no DJ em 23/04/2019, 1ª Câmara Criminal. Disponível em: https://projudi.tjgo.jus.br/BuscaArquivoPublico?PaginaAtual=6&Id_MovimentacaoArquivo=94626106&hash=308699694103357544793773685946877526744&CodigoVerificacao=true. Acesso em: 20 dez. 2019.

_____. TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO PARANÁ (TJ-PR). **AC nº. 5046863-67.2016.4.04.7000/PR**, voto do relator Des. Márcio Antônio Rocha, 4ª seção. Julgamento em 14-05-2018, publicado no DJ em 15-05-2018. Disponível em: https://politica.estadao.com.br/blogs/fausto-macedo/wp-content/uploads/sites/41/2018/07/VOTO-RELATOR-HASHTAG.pdf. Acesso em: 25 dez. 2019.

_____. TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO PARANÁ (TJ-PR). **AC nº. 5046863-67.2016.4.04.7000/PR**, voto proferido pela Des. Cláudia Cristina Cristofani, 4ª seção. Julgamento em 26-06-2018, publicado no DJ em 27-06-2018. Disponível em: https://

politica.estadao.com.br/blogs/fausto-macedo/wp-content/uploads/sites/41/2018/07/VOTO-DIVERGENTE-HASHTAG.pdf. Acesso em: 25 dez. 2019.

_____. TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL (4ª região). **Ação Penal nº. 5046863-67.2016.4.04.7000 (segredo de justiça)**. Juízo da 14ª Vara Federal de Curitiba. Autuado em 16-09-2016. Curitiba-PR, 2019. Disponível em: https://www2.trf4.jus.br/trf4/controlador.php?acao=consulta_processual_resultado_pesquisa&txtValor=50468636720164047000&selOrigem=PR&chkMostrarBaixados=&selForma=NU&hdnRefId=aff3702abb395d27bd67517b9dd0ab50&txtPalavraGerada=BwRD. Acesso em: 19 dez. 2019.

BRITISH BROADCASTING CORPORATION (BBC). Quem era Qasem Soleimani, o general iraniano morto em ataque aéreo dos EUA em Bagdá. **BBC Brasil**. São Paulo, 2019. Disponível em: https://www.bbc.com/portuguese/internacional-50981383. Acesso em: 14 jan. 2019.

BUZANELLI, Márcio Paulo. Porque é necessário tipificar o crime de terrorismo no Brasil. **Revista Brasileira de Inteligência**, n. 7, 2013, p. 9-19. ISSN 1809-2632. Disponível em: http://www.abin.gov.br/conteudo/uploads/2018/05/RBI-8-Artigo-1-PORQUE-É-NECESSÁRIO-TIPIFICAR-O-CRIME-DE-TERRORISMO-NO-BRASIL.pdf. Acesso em: 01 out. 2019.

CALLEGARI, André Luís, *et. Al.* **O crime de terrorismo. Reflexões críticas e comentários à Lei de Terrorismo.** Porto Alegre. Livraria do Advogado, 2016, 132 p.

CANCIO MELIÁ, Manuel. Concepto jurídico-penal de terrorismo y cese definitivo de la violência. CUERDA RIEZU, Antonio (org.). **El derecho penal ante el fin de ETA**. Ed. Tecnos, 2016, Madrid, p. 45-48. Disponível em: www.derechopenalenlared.com/libros/terrorismo_concepto_y_cese_de_la_violencia_manuel_cancio_melia.pdf. Acesso em: 17 fev. 2019.

CANCIO MELIÁ, Manuel. **Los delitos de terrorismo: estructura típica e injusto.** Madrid: Editorial Reus, 2010, 328 p.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito Constitucional e a Teoria da Constituição.** 4ª ed. Coimbra: ed. Almedina, 1998, 1522 p.

CAVALCANTI, José Robalinho; ARAS, Vladimir. **Pelo MP: A tipificação do terrorismo. O resgate de uma dívida do Brasil com a sua Constituição. JOTA Info**, 2015. Disponível em: https://www.jota.info/opiniao-e-analise/artigos/pelo-mp-a-tipificacao-do-terrorismo-22112015. Acesso em: 24 jan. 2019.

CHUY, José Fernando Medeiros. **Operação Hashtag. A primeira condenação de terroristas islâmicos na América Latina.** Editora Novo Século, São Paulo, 2018, 175 p.

CORRÊA, Alessandra. Governo Bolsonaro: o que faz do plano de mudar a embaixada brasileira em Israel para Jerusalém algo tão polêmico. **BBC Brasil**. São Paulo, 8 nov. 2018. Disponível em: https://www.bbc.com/portuguese/brasil-46083386. Acesso em: 03 fev. 2019.

COUTINHO, Mateus; AFFONSO, Julia. Ahmed Faaiz, alvo da Hashtag, confessou à PF que ia planejar atentado na Parada Gay. **O Estado de São Paulo**, São Paulo, 16 set. 2016, p. 1-5. Disponível em: https://politica.estadao.com.br/blogs/fausto-macedo/ahmed-faaiz-alvo-da-hashtag-confessou-a-pf-que-ia-planejar-atentado-na-parada-gay/. Acesso em: 19 dez. 2019.

CRETELLA NETO, José. BEDIN, Gilmar Antônio (org.). **Estado de Direito, Jurisdição Universal e Terrorismo. Levando o Direito Internacional à sério.** Coleção Relações Internacionais e Globalização. Ijuí-RS: editora Unijuí, 2009, 232 p.

CUNHA, Rogério Sanches. Lei 13.810/19: Dispõe sobre a indisponibilidade de ativos de pessoas investigadas ou acusadas de terrorismo. **Meu site jurídico.** São Paulo-SP, mar. 2019, p. 1-3. Disponível em: https://meusitejuridico.editorajuspodivm.com.br/2019/03/11/lei-13-81019-dispoe-sobre-indisponibilidade-de-ativos-de-pessoas-investigadas-ou-acusadas-de-terrorismo/. Acesso em: 29 nov. 2019.

DELLA COLETTA, Ricardo. Em gesto a Bolsonaro, EUA apoiam candidatura do Brasil na OCDE no lugar da Argentina. **Folha de São Paulo**, 14 jan. 2020. Disponível em: https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2020/01/em-gesto-a-bolsonaro-eua-apoiam-candidatura-do-brasil-na-ocde-no-lugar-da-argentina.shtml. Acesso em: 18 jan. 2020.

DÍEZ RIPOLLÉS, José Luis. **A racionalidade das leis penais. Teoria e prática.** Tradução de Luis Régis Prado. São Paulo, 2005, ed. Revista dos Tribunais, 219 p.

DISSENHA, Rui Carlo; INCOTT JÚNIOR, Paulo Roberto. A internacionalização do poder punitivo: os riscos normativos e políticos da demanda por leis penais universais. **Revista Brasileira de Ciências Criminais,** v. 26, n. 147, 2018, p. 813-848. ISSN 1415-5400. Disponível em: https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=6600963. Acesso em: 20 set. 2019.

DOMINÉ, Jean-François. Henry Laurens et Mireille Delmas-Marty (dir.), Terrorismes. CNRS éditions, coll. « Histoire et Droit », 2010, p. 342. **Revue historique des armées**,

n. 263, 15 jun. 2011. Disponível em: http://journals.openedition.org/rha/7233. Acesso em: 17 jan. 2019.

ESTADOS UNIDOS, IEP 2019. **Global Terrorism Index 2019: measuring the impact of terrorism from 2002-2019.** New York: Institute for Economics & Peace, p. 1-97. Disponível em: http://visionofhumanity.org/app/uploads/2019/11/GTI-2019web.pdf. Acesso em: 09 dez. 2019.

ESTADOS UNIDOS. United States Department of State. **Patterns of Global Terrorism**. Washington, 2004. Disponível em: https://www.state.gov/documents/organization/31912.pdf. Acesso em: 18 jan. 2019.

FERRAJOLI, Luigi. **Direito e razão: teoria do garantismo penal.** Tradução de Ana Paula Zomer Sica, Fauzi Hassan Choukr, Juarez Tavares e Luis Flávio Gomes. 3ªed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2002, 766 p.

FILHO, Willis Santiago Guerra. **Dos direitos humanos aos direitos fundamentais.** Editora livraria do Advogado, 1997, 208 p.

FRANCE, Guilherme de Jesus. As origens da lei antiterrorismo: os tortuosos caminhos de localização das normas internacionais de combate ao terrorismo no Brasil. **Dissertação de Mestrado em História, Política e Bens culturais, Fundação Getúlio Vargas (FGV)**. Orientador: Prof. Dr. Alexandre Luís Morelli Rocha. Rio de Janeiro, abr. 2017, p. 283. Disponível em: https://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/handle/10438/18496. Acesso em: 21 dez. 2019.

FREITAS, Oracilda; RAMIRES, Julio Cesar. Políticas públicas de prevenção e combate à criminalidade envolvendo jovens. **Caminhos de Geografia, revista online,** v.12, n. 37, p.143, mar. /2011. ISSN 1678-6343. Disponível em: http://www.seer.ufu.br/index.php/ caminhos de geografia/ article/viewFile/16284/9140. Acesso em: 07 jan. 2019.

FREITAS, Ricardo de Britto. A. P. **As Razões do Positivismo Penal no Brasil.** Rio de Janeiro: *Lumen Juris,* 2002, 376 p.

GABBELINI, Rogério Batista. **O delito de terrorismo no ordenamento penal:** lei nº. 13.260/2016. Editora Millenium: Campinas, 2016, 224 p.

GAMBHIR, Harleen Kaur. Dabiq: the strategies messaging of the Islamic state. **Institute for the Study of the War – ISW,** Washington DC, 15 ago. 2014. Disponível em: http://www.understandingwar.org/sites/default/files/Dabiq%20Backgrounder_Harleen%20Final_0.pdf. Acesso em: 29 jan. 2020.

GALÁN MUÑOZ, Alfonso. El delito de enaltecimento terrorista. ¿Instrumento de lucha contra el peligroso discurso del ódio terrorista o mecanismo repressor de repudiables mensajes de raperos, twitteros y titiriteros? **Revista de Estudios Penales y Criminológicos.** Universidad de Santiago de Compostela, Espanha, vol. XXXVIII, 2018, p. 248. ISSN 1137-7550. Disponível em: http://www.usc.es/revistas/index.php/epc/article/view/5127/5988. Acesso em: 20 jan. 2019.

GOMES, Mariângela Gama de Magalhães. **O princípio da proporcionalidade no direito penal.** São Paulo: editora Revista dos Tribunais, 2003, 246 p.

GOMES, Luís Flávio. Teoria Constitucionalista do Delito. **JusBrasil.** São Paulo, 2009. Disponível em: https://lfg.jusbrasil.com.br/noticias/1022725/teoria-constitucionalista-do-delito. Acesso em: 10 out. 2019.

GONÇALVES, Victor Eduardo Rios e BALTAZAR JUNIOR, José Paulo. **Legislação penal especial esquematizado.** 3ª edição. São Paulo. Saraiva, 2017, 762 p.

GUITART, David Garriga. El lobo solitário. In: **Criminologia y criminalística,** Espanha. Disponível em: https://davidgarriga.wordpress.com/2014/01/27/el-lobo-solitario/. Acesso em: 16 jan. 2019.

GUPTA, Dipak. Exploring roots of Terrorism. In: BJORGO, Tore (ed.). **Root Causes of Terrorism.** Myths, Reality and Ways Forward. New York: Routledge, 2005, 288 p.

GUPTA, Dipak K. **Who Are the Terrorists?** [S.l.]: Chelsea House Pub, 2006, 116 p.

HABERMAS, Jürgen. Faktizität und Geltung, 4ª ed. Frankfurt, Suhrkamp, 1994. (Tradução castelhana de M. Jiménez Redondo). Facticidad y validade, 3ª ed., Madrid: Trotta, 2001, p. 285-291.

HASSEMER, Winfried, 2008. **Direito penal: fundamentos, estrutura, política**. Tradução de Adriana Beckman Meireles et al. Porto Alegre: Sergio Antônio Fabris editora, 336 p.

HODGSON, Jacqueline; TADROS, Victor. The impossibility of defining terrorism. **New Criminal Law Review: An International and Interdisciplinary Journal**, v. Volume 16, 2013, p. 494–526. DOI: 10.1525/nclr.2013.16.3.494. e-ISSN 1933-4206. Disponível em: https://nclr.ucpress.edu/content/16/3/494.article-info. Acesso em: 18 jan. 2019.

HOFFMAN, Bruce. **Inside Terrorism.** Nova Iorque: Columbia University Press, 2006, 432 p.

HOWE OBE, Elizabeth. The changing role of the prosecutor in counter terrorism since September 11. VASCONCELOS, Carlos Eduardo de Oliveira (org.). **Terrorismo e outras situações de emergência. Teoria e prática da prevenção e do combate.** Brasília-DF: Escola Superior do Ministério Público (ESMPU), 2018, p. 139-146. ISBN (eletrônico) 978-85-9527-030-5. Disponível em: http://escola.mpu.mp.br/publicacoes/obras-avulsas/e-books/terrorismo-e-outras-situacoes-de-emergencia-teoria-e-pratica-da-prevencao-e-do-combate. Acesso em: 02 fev. 2019.

IRIARTE, Daniel. Esta es la revista oficial del estado islâmico...y es increíblemente professional. **El confidencial,** Madrid, 13 set. 2015. Disponível em: https://www.elconfidencial.com/mundo/2014-09-13/esta-es-la-revista-oficial-del-estado-islamico-y-es-increiblemente-profesional_191817/. Acesso em: 28 jan. 2020.

ISTO É. Irã convoca representante do Brasil em Teerã após declarações sobre Soleimani. **Isto é. Mundo**, São Paulo, ed. 2609, 10 jan. 2019. Disponível em: https://istoe.com.br/ira-convoca-representante-do-brasil-em-teera-apos-declaracoes-sobre-soleimani/. Acesso em: 14 jan. 2019.

ISTO É. Prisões foram decididas após o início de atos preparatórios de ataques, diz Moraes. **Estadão conteúdo.** São Paulo, 21 jul. 2016, p.1-2. Disponível em: https://istoe.com.br/prisoes-foram-decididas-apos-inicio-de-atos-preparatorios-de-ataques-diz-moraes/. Acesso em: 20 dez. 2019.

JAKOBS, Günther; MELIÁ, Manuel Cancio. **Direito penal do inimigo.** Noções e críticas. Tradução de André Luis Callegari e Nereu José Giacomolli. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 6ª ed. 2015, 118 p.

JAKOBS, Günther. Terroristas como pessoas no direito? Tradução: Luciano Gatti. **Novos Estudos - CEBRAP**, n. 83, p. 27–36, mar. 2009. ISSN 1980-5403. Disponível em: http://www.scielo.br/pdf/nec/n83/03.pdf. Acesso em: 05 jan. 2019.

KERN, Soeren. França: lei antiterrorismo entra em vigor. **Gatestone Institute International Policy Council.** Tradução: Joseph Skilnik. Nova Iorque, 02 nov. 2017. Disponível em: https://pt.gatestoneinstitute.org/11281/franca-lei-antiterrorismo. Acesso em: 2 fev. 2019.

LASMAR, Jorge Mascarenhas. A legislação brasileira de combate e prevenção do terrorismo quatorze anos após 11 de Setembro: limites, falhas e reflexões para o futuro. **Revista de Sociologia e Política,** v. 23, n. 53, mar. 2015, p. 47-70. ISSN 0104-4478. Disponível em: http://www.scielo.br/pdf/rsocp/v23n53/0104-4478-rsocp-23-53-0047.pdf. Acesso em: 10 out. 2019.

LA VANGUARDIA. Doble atentado terrorista contra el Gobierno noruego. **La vanguardia internacional**, Barcelona, 22 jul. 2011. Disponível em: https://www.lavanguardia.com/internacional/20110722/54189699595/doble-atentado-terrorista-contra-el-gobierno-noruego.html. Acesso em: 12 fev. 2019.

LEAL, João José. **Crimes hediondos: a Lei 8.072 como expressão do direito penal da severidade.** 2ed. Curitiba, Juruá, 2003, 320 p.

LEDRUT, Raymund. **Sociologia urbana.** Traduzido por Maria Heloísa de Souza Reis. Rio de Janeiro. Companhia editora forense, 1978, 212 p.

LIMA, Maria Regina Soares de. Relações Internacionais e Políticas Públicas: a contribuição da análise de política externa. MARQUES, Eduardo; FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de (orgs.). **A política pública como campo multidisciplinar.** São Paulo: Editora Unesp, 2013, 288 p.

LIMA, Renato Brasileiro de. **Legislação criminal especial comentada.** 3ª ed. 2015. Editora Juspodivm, 1528 p.

LONGMAN. **Dictionary of english, language and culture.** Longman dictionaries. Longman group UK limited, 1992, 1528 p.

LUHMANN, Niklas. **Sociologia do Direito I.** Trad. Gustavo Bayer. Rio de Janeiro: Edições Tempo Brasileiro, 1983, 126 p.

LUISI, Luiz. **Os princípios constitucionais penais.** 2ª edição. Porto Alegre: Sergio Antônio Fabris Editor, 2003, 327 p.

MAGALHÃES, Antônio Carlos Silva. Novas experiências de políticas públicas para controle da criminalidade e da violência no Brasil. **Revista Brasileira de Estudos de Segurança Pública (REBESP)**, Goiânia-GO, v.5, n.1, p.14-32, jan. / jul. 2013. ISSN 2175-053X. Disponível em: http://revista.ssp.go.gov.br/index.php?journal=rebesp&page=article&op=view&path[]=143. Acesso em: 27 dez. 2018.

MARCILLA CÓRDOBA, Gema. Sobre la necesidad de una nueva ciência de la legislación. In: CARBONELL; PEDROZA DE LA LLAVE (Eds.). **Elementos de técnica legislativa**, México, UNAM, 2000, p. 101-107.

MARTINS, Lasier Costa. Comissão debate hoje texto que altera Lei Antiterrorismo. **Jornal do Senado**, Brasília-DF, Ano XXIV — Nº5.015, 2018. p. 3-7. Disponível em: https://www12.senado.leg.br/jornal/edicoes/2018/11/20/jornal.pdf. Acesso em: 20 jan. 2019.

MASSON, Cleber. **Direito penal esquematizado, parte geral**, vol. 1. Rio de Janeiro: Forense, 11ªed. 888 p.

MENDES, Gilmar Ferreira, COELHO, Inocêncio Mártires e BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de Direito Constitucional.** 4ª ed. Ed. Saraiva, São Paulo, 2007, 1486 p.

MENDONÇA, Alberico. AS RECOMENDAÇÕES DA FATF/GAFI: SOFT OU HARD LAW? **Revista do Mestrado em Direito da Universidade Católica de Brasília: Escola de Direito**, v. 1, n. 1, 2007, p. 102-127. DOI: http://dx.doi.org/10.18840/1980-8860/rvmd.v1n1p102-127. ISSN 1980-8860. Disponível em: https://portalrevistas.ucb.br/ index.php /rvmd /article /view /2618. Acesso em: 28 dez. 2018.

MERTON, Robert King. Social Structure and Anomie. **American Sociological Review**, vol. 3, nº. 5, oct. 1938, p. 672-682. Disponível em: https://www.csun.edu/~snk1966/Robert%20K%20Merton%20-%20Social%20Structure%20and%20Anomie%20Original%201938%20Version.pdf. Acesso em: 10 jan. 2019.

MICHAEL, Andréia. Projeto definirá ataques como ato terrorista. **Folha de São Paulo**. Brasília-DF, 04 jan. 2007. Disponível em: http://www1.folha.uol.com.br/folha/cotidiano/ult95u130089.shtml. Acesso em: 30 set. 2019.

MULLER, Pierre. **Las políticas públicas.** Tradução: Jean-François Jolly e Carlos Salazar Vargas. Universidad Externado de Colômbia, Bogotá, 2002, 181 p.

NAVARRO CARDOSO, Fernando. Los tipos dolosos del delito de financiación del terrorismo. **Revista Electrónica de Ciencia Penal y Criminología** (en línea). 2018, núm. 20-01, pp. 1-27. Disponível em: http://criminet.ugr.es/recpc/20/recpc20-01.pdf. Acesso em: 12 fev. 2019.

NÉRI, Felipe; STOCHERO, Tahiane. Entenda o pacote anticrime aprovado na Câmara. **G1 Política**, São Paulo, 05 dez. 2019, p. 1-5. Disponível em: https://g1.globo.com/politica/noticia/2019/12/05/entenda-o-projeto-anticrime-aprovado-na-camara.ghtml. Acesso em: 20 dez. 2019.

NEUMANN, Ulfrid. Direito penal do inimigo. Tradução de Antônio Martins. **Revista Brasileira de Ciências Criminais.** São Paulo: editora Revista dos Tribunais, nº. 69, nov. /dez. 2007, p. 168. ISSN 1415-5400. Disponível em: https://dialnet.unirioja.es/ejemplar/408307. Acesso em: 18 out. 2019.

NUNES, Paulo Henrique Faria. Terrorismo no Brasil: análise crítica do quadro normativo e institucional. **Revista de la Faculdad de Derecho.** Universidad de la

República, Montevideo, Uruguay, n. 42, ene.-jun. 2017, p. 62. ISSN 0797-8316 / elSSN 2301-0665. Disponível em: http://dx.doi.org/10.22187/rfd201713. Acesso em: 10 dez. 2018.

OEA. **Inter-American Convention Against Terrorism.** AG/RES. 1840 (XXXII-O/02). Disponível em: http://www.oas.org/xxxiiga/english/docs_en/docs_items/AGres1840_02.htm. Acesso em: 18 jan. 2019.

O ESTADO DE S. PAULO. Onda de ataques do PCC mata ao menos 14 em São Paulo. **O Estado de São Paulo**, São Paulo, 13 mai. 2006. Disponível em: https://www1.folha.uol.com.br/folha/cotidiano/ult95u121412.shtml. Acesso em: 28 set. 2019.

O ESTADO DE S. PAULO. Veja a cronologia dos ataques do PCC em 2006 em São Paulo. **O Estado de São Paulo**, São Paulo, 27 jul. 2015. Disponível em: https://sao-paulo.estadao.com.br/noticias/geral,veja-a-cronologia-dos-ataques-do-pcc-em-2006,1732401. Acesso em: 24 jan. 2019.

OLIVEIRA, Rita Cristina de. O que não contaram sobre a Operação Hashtag. **Justificando. Carta Capital.** São Paulo, 13 jul. 2018, p. 1-5, ISSN: 2527-0435. Disponível em: http://www.justificando.com/2018/07/13/o-que-nao-contaram-sobre-a-operacao-hashtag/#_edn2. Acesso em: 20 dez. 2019.

PABLOS DE MOLINA, Antônio Garcia. **Introducción al Derecho Penal:** instituiciones, fundamientos, tendencias del derecho penal, v.1, 5ª ed. Madrid: Editorial Universitaria Ramón Areces, 2014, p. 190 e 210.

PALAZZO, Francesco Carlo. Verità come metodo di legiferazione: fatti e valori nella formulazione del precetto penale. **Quaderni Fiorentini: per la storia del pensiero giuridico moderno,** ed. 42, Giuffrè Editore, 2014, p. 183. ISSN 0392-1867. Disponível em: http://www.centropgm.unifi.it/quaderni/42/volume.pdf#page=185. Acesso em: 18 set. 2019.

PELLEGRINI, Carlos Eduardo. Açodada tipificação de terrorismo no Brasil não contempla complexidade do tema. **Revista Consultor Jurídico**, 10 de março de 2016. ISSN 1809-2829. Disponível em: http://www.conjur.com.br/2016-mar-10/carlos-pellegrini-acodada-tipificacao-criminal-terrorismo. Acesso em: 12 out. 2019.

PEREIRA, Marivaldo. Depoimento. Brasília, 3 nov. 2016. Entrevista concedida a Guilherme de Jesus France para o projeto As Origens da Lei Antiterrorismo. FRANCE, Guilherme de Jesus. As origens da lei antiterrorismo: os tortuosos caminhos de localização das normas internacionais de combate ao terrorismo no Brasil. **Dissertação**

de Mestrado em História, Política e Bens culturais, Fundação Getúlio Vargas (FGV). Orientador: Prof. Dr. Alexandre Luís Morelli Rocha. Rio de Janeiro, abr. 2017, p. 149. Disponível em: https://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/handle/10438/18496. Acesso em: 14 dez. 2019.

PERON, Isadora. Governador do Ceará discute alteração de lei antiterrorismo com Moro. **Valor Econômico.** Brasília-DF, 17 jan. 2019. Disponível em: https://www.valor.com.br/politica/6069163/governador-do-ceara-discute-alteracao-de-lei-antiterrorismo-com-moro. Acesso em: 18 jan. 2019.

PERUCHIN, Marcelo Caetano Guazzelli. O princípio da proporcionalidade como ferramenta eficaz para a aferição da ilegitimidade da indevida restrição a direitos fundamentais, no âmbito do processo penal. **Revista Brasileira de Direito Processual Penal.** Porto Alegre, vol.1, nº 1, p. 227. ISSN 2525-510X. Disponível em: http://www.ibraspp.com.br/revista/index.php/RBDPP/article/download/11/21. Acesso em: 04 de jul. 2019.

PINHO, Ana Cláudia Bastos de. **Direito Penal e Estado Democrático de Direito:** uma abordagem a partir do garantismo de Luigi Ferrajoli. Rio de Janeiro: *Lumen Juris,* 2006, 129 p.

POMPEU, Ana. STF fixa tese que permite compartilhamento de dados do ex-Coaf sem aval judicial. **JOTA Info, 2019**. Disponível em: https://www.jota.info/stf/do-supremo/stf-fixa-tese-que-permite-compartilhamento-de-dados-do-ex-coaf-sem-aval-judicial-04122019. Acesso em: 06 dez. 2019.

POLAINO-ORTIS, Miguel. **Lições de Direito Penal do Inimigo.** São Paulo. Ed. LiberArs, 2014, 194 p.

PRIETO SANCHÍS, Luis**. Ley, princípios, derechos.** Madrid, 1998, ed. Dykinson, 128 p.

RAMOS. André de Carvalho. Mandados de criminalização no direito internacional dos direitos humanos: novos paradigmas de proteção das vítimas de violações de direitos humanos. **Revista Brasileira de Ciências Criminais,** São Paulo, v. 14, n. 62, set.-out. 2006, p. 1-25. ISSN 1415-5400. Disponível em: http://p-web01.mp.rj.gov.br/Informativos/violencia_domestica/2013/agosto/Artigo1_Mandados_de_Criminalizacao.pdf. Acesso em: 15 dez. 2019.

RANGEL, Rodrigo. O EI agora tem um recrutador de brasileiros. **Veja**, São Paulo, 17 jun. 2016. Disponível em: https://veja.abril.com.br/brasil/o-ei-agora-tem-um-recrutador-de-brasileiros-ismail-al-brazili/. Acesso em: 28 jan. 2019.

RAPOPORT, David Charles. **The Four Waves of Modern Terrorism.** Washington: Georgetown University Press, 2004, 480 p.

REINARES, Fernando. Fabrica de terroristas. **El país,** Madrid, 27 out. 2015. Disponível em: https://elpais.com/elpais/2015/10/23/opinion/1445622759_611394.html. Acesso em: 28 jan. 2020.

REPÚBLICA ESPANHOLA. **Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal**. Disponível em: https://www.boe.es/buscar/pdf/1995/BOE-A-1995-25444-consolidado.pdf. Acesso em: 23 jan. 2019.

REPÚBLICA ESPANHOLA. Tribunal Constitucional de España. **Sentencia 136/1999** de 20 de julio, BOE núm. 197, de 18 de agosto de 1999. Disponível em: http://hj.tribunalconstitucional.es/es-ES/Resolucion/Show/3878#complete_resolucion&completa. Acesso em: 13 set. 2019.

REPÚBLICA FRANCESA. Assembleia Nacional. 15ª legislatura, seção regular 2017-2018. **Texto aprovado nº. 25/2017.** Estabelecem disposições que fortalecem a prevenção a atos de terrorismo. Deliberado em sessão pública, em Paris, 11 de outubro de 2017. ISSN 1240-8468. Disponível em: http://www2.assemblee-nationale.fr/documents/notice/15/ta/ta0025/. Acesso em: 1 fev. 2019.

_____ _____. **Code penal.** Version consolidée au 25 novembre 2018. Disponível em: https://www.legifrance.gouv.fr/affichCode.do;jsessionid=BFAB35C65DF5A27341E80704FC240C0A.tplgfr33s_3?idSectionTA=LEGISCTA000006149845&cidTexte=LEGITEXT000006070719&dateTexte=20190131. Acesso em: 1 fev. 2019.

_____ _____. GAFI; GAFISUD. **Informe de Evaluación Mutua sobre Lavados de Activos y Financiamento del Terrorismo** – Brasil. Paris, 28 jun. 2004. Disponível em: http://www.gafilat.org/UserFiles//Biblioteca/Evaluaciones/Brasil_2nda_Ronda_2004.pdf. Acesso em 24 set. 2019.

_____ _____. Financial Action Task Force (FATF/OECD). **Documents and recommendations.** Sede: Paris, França, 2012, p. 3. Disponível em: http://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/recommendations/pdfs/FATF-40-Rec-2012-Portuguese-Port.pdf. Acesso em: 13 dez. 2018.

_____ _____. Financial Action Task Force (FATF/OECD) e Grupo de Ação Financeira Internacional na América do Sul (GAFISUD). **Mutual Evaluation Report: Anti-Money Laudering and Combating the Financing of Terrorism in the**

Federative Republic of Brazil. Sede: Paris, França, 2010, p. 266–269. Disponível em: http://www.fatf-gafi.org/dataoecd/13/50/45800700.pdf. Acesso em: 07 dez. 2018.

REPÚBLICA PORTUGUESA. **Lei n.º 52/2003, de 22 de agosto**. Disponível em: http://www.pgdlisboa.pt/leis/lei_mostra_articulado.php?nid=119&tabela=leis. Acesso em: 23 jan. 2019.

REPÚBLICA PORTUGUESA. SGMAI. Secretaria Geral do Ministério da Administração Interna. **Estratégia Nacional de Combate ao Terrorismo (ENCT).** Lisboa, Portugal. Diário da República, 1ª série, n. 36 de 20-02-2015, p. 1022-(-2)-1022-(-4). Disponível em: https://dre.pt/application/file/66567311. Acesso em: 20 jan. 2019.

RINEHEART, Jason. Counterterrorism and Counterinsurgency. **Perspectives on Terrorism,** [S.I.], v. 4, n. 5, 5 dez. 2010, p. 31–47. LCCN: 2014200073. Disponível em: http://www.terrorismanalysts.com/ pt/index.php/pot/article/view/122. Acesso em 03 jan. 2019.

RIPLEY, B. Randall. Stages of the Policy process. McCOOL, Daniel C. **Public Policy Theories, Models and Concepts.** An Anthology. University of Utah, Prentice Hall: New Jersey, 1995, 432 p.

RODRIGUES, Alex. Governo estuda anteprojeto de lei contra o terrorismo. **Agência Brasil.** Brasília, 13 mar. 2007. Disponível em: http://memoria.ebc.com.br/agenciabrasil/noticia/2007-03-13/governo-estudaanteprojeto-de-lei-contra-terrorismo. Acesso em 30 set. 2019.

RODRIGUES, Gilberto Marcos Antônio. A Organização das Nações Unidas e as políticas públicas nacionais. BUCCI, Maria Paula Dallari (org.). **Políticas Públicas. Reflexões sobre o conceito jurídico**. Santos: Editora Saraiva e Universidade Católica de Santos (UniSantos), 2006, 310 p.

RODRÍGUEZ ATIENZA, Manuel. La dogmática jurídica como *tecno-praxis*. Estado constitucional, derechos humanos, justicia y vida universitária. Estudios em homenaje a Jorge Carpizo. Estado constitucional, tomo IV, volumen 1. **Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM,** México, p.169-170. ISBN *en trámite.* Disponível em: https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/8/3825/10.pdf. Acesso em: 17 set. 2019.

SAGEMAN, Marc. **Leaderless jihad: terror networks in the twenty-first century.** University of Pennsylvania Press, 2008, 208 p.

SARLET, Ingo Wolfgang; FURIAN, Leonardo; FENSTERSEIFER, Thiago. A Reforma (Deforma?) do Judiciário e a assim designada "federalização" dos crimes contra os direitos humanos: proteção ou violação de princípios e direitos fundamentais? **Revista Eletrônica sobre a Reforma do** Estado, n. 4, 2006, p. 1-61. ISSN 1981-1888. Disponível em: http://www.direitodoestado.com.br/artigo/ingo-wolfgang-sarlet/a-reforma-deforma-do-judiciario-e-a-assim-designada-federalizacao-dos-crimes-contra-os-direitos-humanos-protecao-ou-violacao-de-principios-e-dir. Acesso em: 10 dez. 2019.

SCHMID, Alex Peter; JONGMAN, Albert J. **Political terrorism: A new guide to actors, authors, concepts, data bases, theories and literature**. New Brunswick: Transaction Books, 1988, 700 p.

SCHMID, Alex Peter. **The Routledge Handbook Of Terrorism Research**. 1. ed. Estados Unidos: Routledge Taylor & Francis Group, 2011, 718 p.

STRECK, Lênio Luiz. Bem jurídico e Constituição: da proibição de excesso (übermaßverbot) à proibição de proteção deficiente (*untermaßverbot*) ou de como não há blindagem contra normas penais inconstitucionais. **Boletim da Faculdade de Direito**: Universidade de Coimbra, v. 80, 2004, p. 303-345. ISSN 0303-9773. Disponível em: http://livepublish.iob.com.br/ntzajuris/lpext.dll/infobase/1b5ae/1b601/1bb53?fn=document-frame.htm&f=templates&2.0. Acesso em: 03 jul. 2019.

SUXBERGER, Antônio Henrique Graciano; CASELATO JÚNIOR, Dalbertom. O papel do GAFI/FATF: natureza jurídica de suas recomendações e formas de coerção aos países membros pela sua inobservância. **Cadernos de Dereito Actual,** v. 0, n. 11, p. 173–185, 24 jun. 2019, p. 173-185. E-ISSN 2386-5229. Disponível em: http://www.cadernosdedereitoactual.es/ojs/index.php/cadernos/article/view/393. Acesso em: 25 jun. 2019.

TILLY, Charles. **Terror, Terrorism, Terrorists. Sociological Theory. Theories of Terrorism: A Symposium.** v. 22, n. 1, p. 5–13, mar. 2004. Disponível em: http://www.rci.rutgers.edu/~pmclean/mcleanp_01_920_290_01_tilly_ terrorism.pdf. Acesso em: 17 jan. 2019.

TURRER, Rodrigo; FERRARI, Murillo. Primeiro juiz a usar a lei antiterror diz que legislação pode melhorar. **O Estado de São Paulo.** São Paulo, 17 mai. 2018, p.1-2. Disponível em: https://internacional.estadao.com.br/noticias/geral,primeiro-juiz-a-usar-lei-antiterror-diz-que-legislacao-pode-melhorar,70002311821. Acesso em: 24 dez. 2019.

UNITED NATIONS. **Security Council. Resolution 1624/2005.** Disponível em: https://www.securitycouncilreport.org/atf/cf/%7B65BFCF9B-6D27-4E9C-8CD3-CF6E4FF96FF9%7D/CPR%20S%20RES%201625.pdf. Acesso em: 21 dez. 2019.

VALENTE, Manuel Monteiro Guedes. **Direito Penal do Inimigo e o Terrorismo:** o "Progresso ao Retrocesso". 1ª ed. Coimbra: Almedina, 2010, 112 p.

VASCONCELOS, Carlos Eduardo de Oliveira. Terrorismo e outras situações de emergência no Brasil: desafios para o Ministério Público Federal. VASCONCELOS, Carlos Eduardo de Oliveira (org.). **Terrorismo e outras situações de emergência. Teoria e prática da prevenção e do combate.** Brasília-DF: Escola Superior do Ministério Público (ESMPU), 2018, p. 29–40. ISBN (eletrônico) 978-85-9527-030-5. Disponível em: http://escola . mpu.mp.br/publicacoes/obras-avulsas/e-books/terrorismo-e-outras-situacoes-de-emergencia-teoria-e-pratica-da-prevencao-e-do-combate. Acesso em: 03 jan. 2019.

WHITTAKER, David J. (Org.). **Terrorismo: um retrato**. Tradução de Joubert de Oliveira Brízida. Rio de Janeiro: Biblioteca do Exército, 2005, 287 p.

WORLD DIGITAL LIBRARY. **Convenção Para a Prevenção e Punição Do Terrorismo**, Genebra, 16 nov. 1937. Disponível em: https://www.wdl.org/pt/item/11579/. Acesso em: 12 fev. 2019.

YOUNG, Jock. **El vértigo de la modernidad tardía.** Buenos Aires: ed. Didot, 2012, 264 p.

ZACKSESKI, Cristina. A guerra contra o crime: permanência do autoritarismo na política criminal latino-americana. ANDRADE, Vera Regina Pereira de. (Org.). **Verso e reverso do controle penal: (des) aprisionando a sociedade da cultura punitiva.** Florianópolis-SC: Fundação Boiteux, 2002, v.2, p.123–130. ISBN-10: 8587995170.

ZAFFARONI, Eugênio Raúl. **O inimigo no direito penal.** Rio de Janeiro: 3ª edição. Revan, 2011, 224 p.

ZILLI, Marcos. O terrorismo como causa, o horror como consequência e a liberdade como vítima. In: FERNANDES, Antonio Scarance; ZILLI, Marcos (Coords.). **Terrorismo e justiça penal: reflexões sobre a eficiência e o garantismo.** Belo Horizonte: Fórum, 2014. 432 p.