

**CONSIDERAÇÕES SOBRE TERRORISMO INTERNACIONAL E A NOVA LEI  
BRASILEIRA ANTITERROR*****CONSIDERATIONS ABOUT TERRORISM AND THE NEW ANTITERRORISM  
BRAZILIAN LAW***

Artigo recebido em 31/03/2020

Revisado em 16/04/2020

Aceito para publicação em 21/04/2020

**Paulo Henrique Borges da Rocha**

Doutor em Direito Público pela Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais. Mestre em Direito Constitucional, área de concentração Constitucionalismo e Democracia, na instituição Faculdade de Direito do Sul de Minas, FDSM (2015). Especialista no curso de Formação de Professores para o Ensino Superior Jurídico - pedagogia jurídica -, pela instituição Anhanguera (2013). Bacharel em Direito pela Faculdade Pitágoras Unidade Divinópolis (2011) Professor e pesquisador jurídico.

**Marcus Vinicius Porcaro Nunes Schubert**

Doutorando em Direito Internacional pela UFPR; Mestre em Direito Internacional pela Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais; Especialista em Direito Internacional pelo CEDIN. Graduado em Direito pela Universidade Federal de Viçosa.

**RESUMO:** Terrorismo é um conceito antigo, mas que tem se enraizado cada vez mais na sociedade internacional. Trata-se de um termo que desafia concepções e traz grandes desafios em seu combate e prevenção. Neste ínterim, o Brasil editou sua Lei Antiterrorismo em março de 2016 com o intuito de apresentar respostas ao problema de possíveis atentados em seu território. Considerando a novidade da lei e o contexto único que a acompanha, busca-se realizar uma breve análise do que vem a ser o terrorismo, os principais fatos envolvendo a matéria no Brasil e a resposta do país a tal ameaça, antes e depois da lei.

**PALAVRAS-CHAVE:** Terrorismo; Brasil; Contraterrorismo; Antiterrorismo; Legislação; Organizações Terroristas.

**ABSTRACT:** Terrorism is an old concept but it has rooted deeply in international society. It is a term that defies conceptions and brings challenges in its combat and prevention. In this interim, Brazil has edited its Antiterrorism Law in March 2016 with the intent of presenting responses to the problem of possible attempts in its territory. Considering the new law and the

unique context that follows it, this article seeks to make a brief analysis of what terrorism is, its main facts in Brazilian context and the country's response to the threat, before and after the law.

**KEYWORDS:** Terrorism; Brazil; Counterterrorism; Antiterrorism; Legislation; Terrorist Organizations.

**SUMÁRIO:** Introdução. 1 VIOLÊNCIA. 2 Terrorismo e o Problema da Definição. 3 Antiterrorismo e Contraterrorismo. 4 Comentários sobre o Terrorismo no Brasil e a Lei 13.260/2016. Conclusão. Referências.

## INTRODUÇÃO

Terrorismo não é um tema novo em direito internacional, entretanto, os recentes acontecimentos ligados à ascensão de grupos como o Estado Islâmico, os atentados que assolaram a Europa durante a crise de refugiados e o temor crescente de ataques dos chamados “lobos solitários” têm despertado cada vez mais o interesse neste fenômeno.

Contudo, mesmo com tamanho interesse sobre o tema, é possível afirmar que apenas em tempos recentes o direito brasileiro tem abordado o fenômeno do terrorismo com mais vagar. A cinco meses dos jogos olímpicos no Rio de Janeiro, o legislador editou a Lei 13.260/2016 tratando sobre o conceito de crimes considerados atos terroristas, trazendo as definições de organização terrorista, bem como mecanismos especiais para a investigação da matéria. Embora a legislação dê um passo adiante atendendo a inúmeros clamores internacionais por maiores ferramentas de repressão a tais práticas, levanta o debate para os limites do direito penal, especialmente, em consideração ao marco histórico-político brasileiro dos movimentos sociais.

Deste modo, o presente trabalho busca abordar a complexidade do fenômeno do terrorismo, contextualizá-lo e prover rápida explanação sobre tópicos da matéria, como a problemática da investigação de organizações terroristas, para então adentrar na lei brasileira antiterror, explorá-la, considerando manifestações anteriores sobre o tema no Brasil e concluir com ponderações a respeito das principais dificuldades a serem enfrentadas quanto à sua implementação.

## 1 VIOLÊNCIA

Na contemporaneidade, a questão da violência está a cada dia mais em destaque. O ato de terrorismo é um ato de violência, logo para o compreender antes há a necessidade de se ter de forma clara a noção do que vem a ser isso que denominamos como violência. Para isso não faremos uma reflexão sobre atos, os definindo como violentos ou não. Há a necessidade de criar um distanciamento para que haja a compreensão do que realmente é a violência.

Quando se fala de violência há uma associação imediata com atos criminosos, atos de terrorismo e até mesmo de violência física entre pessoas. Realmente estes são formas de violência, mas não são as únicas violências existentes. Ao analisar as violências podemos dividir elas em dois tipos: as violências subjetivas e as violências objetivas. As violências subjetivas são as violências mais aparentes, são aquelas que acabam com a “paz” momentânea, então esse tipo de violência é pontual e de fácil determinação temporal. Ou seja, quando está em uma aparente paz e o ato violento ocorre, extinguindo a paz. Um exemplo é quando alguém está andando nas ruas de uma cidade e é assaltado, ou ocorre um atentado terrorista. Já a violência objetiva é mais sutil, não sendo de fácil detecção e é uma violência permanente. Para facilitar a compreensão da violência objetiva vamos subdividi-la em dois tipos: a violência simbólica e a violência sistêmica. (ZIZEK, 2014)

As violências simbólicas e sistêmicas, por serem violências objetivas, são violências que agem permanentemente na sociedade. A violência simbólica se reproduz na linguagem, gramática, arquitetura, urbanismo, arte, moda, ou seja, nas formas de representação. Um exemplo desta violência é quando uma telenovela se passa no Estado da Bahia, onde a esmagadora maioria é negra, e a maior parte do elenco é branco, sendo que todos os protagonistas são brancos. Ou quando os negros aparecem nas telenovelas somente como escravos ou domésticos, logo subalternos. Isso cria a ideia de que o negro só pode ocupar tais locais na sociedade. Um exemplo mais próximo da realidade do presente artigo é quando se embute no imaginário coletivo<sup>1</sup> a ideia de que todo muçulmano é terrorista, todos os seguidores do Islã são homens bombas etc. Já a violência sistêmica é inerente à economia e à política, sendo fruto dos Estados e de suas instituições. Essa violência se nutre das desigualdades de uma sociedade hierarquizada, excludente, desigual, opressiva e repressiva.

---

<sup>1</sup> O imaginário coletivo é um “[...] conjunto das representações coletivas e suas significações, o imaginário permitiria [...] a análise das representações até seus níveis mais complexos, atentando-se para a temporalidades diversas, para as situações de permanências e de mudanças.”(VEIGA; FONSECA, 2018, P. 120)

Visualizamos essa violência quando o Estado dificulta (ou até mesmo impossibilita) que certo “tipo” de pessoas entrem em seu território. (ZIZEK, 2014)

No mundo moderno, a violência é naturalizada<sup>2</sup>. Isso ocorre pelo fato de a modernidade ter sido criada a partir da violência<sup>3</sup>. Essa naturalização impede que certas violências sejam vistas como tais, sendo encaradas como “normais” e “naturais”, logo não havendo problema em cometê-las, pois não são violências. As violências objetivas são as mais naturalizadas o que dificulta seu combate. Para se combater as violências naturalizadas há a necessidade de inicialmente desnaturalizá-las.

O problema quando falamos em terrorismo é a dificuldade de compreender as forças que agem sobre estes atos de violência. O terrorismo é, em sua maioria, uma violência subjetiva. Não adianta os Estados criarem políticas públicas contra esse tipo de violência, pois esse tipo de violência, muitas das vezes, são reações às violências objetivas que agem na sociedade. Logo, para realmente combater o terrorismo há de se combater, também, as violências objetivas. O problema de se combater violências subjetivas com repressão e perseguição é que se amplia a violência subjetiva que age na sociedade. Ou seja, se um grupo “terrorista” não é compreendido, mas apenas repreendido e perseguido, este grupo tende a se fortalecer, pois o que os une é a violência objetiva que age sobre eles. Neste momento não vamos adentrar mais sobre o tema da complexidade do terrorismo e seu combate. Vamos prosseguir para tentar compreender o que é esse tal terrorismo e como o Estado brasileiro pretende se prevenir contra ele.

## 2 TERRORISMO E O PROBLEMA DA DEFINIÇÃO

Traçar a origem histórica de um instituto é tarefa árdua, deste modo, objetiva-se com este tópico uma análise perfunctória de definições a respeito do terrorismo. O uso do termo terrorismo é antigo, datando de 1355 quando surge em língua francesa originado do latim, identificando o medo e o temor do homem associado tanto a fenômenos da natureza

---

<sup>2</sup> Quando se naturaliza a violência gera a sensação de que aquilo sempre foi assim, logo não há o que fazer a respeito. Fazendo com que a violência não seja vista como tal pela população.

<sup>3</sup> A modernidade trazida aqui se iniciou em 1492, neste ano ocorreram quatro eventos que possibilitaram a criação do Estado Moderno nos moldes atuais, sendo eles: 1) A invasão de Granada, a última grande cidade muçulmana na Europa; 2) A expulsão dos mais diferentes, principalmente os Judeus pelo Decreto de Alhambra; 3) A invasão das Américas, a primeira periferia mundial; e 4) A criação da primeira gramática oficial: o Castelhana, que foi criado pelo filósofo espanhol Elio Antonio de Nebrija. Esses eventos foram determinantes para criação do Estado Nacional e da identidade europeia. Eles uniformizaram a sociedade, igualando os menos desiguais e expulsando, encobrindo, perseguindo e exterminando os mais diferentes. (Cf. DUSSEL, 1994; ATTALI, 1992)

(terremotos, vulcões, tempestades), como o medo de ações do próprio homem, temor pela vida própria. Entretanto, o termo político do terrorismo muitas vezes surge associado com fenômenos ainda mais antigos, como o da atuação do grupo dos Sicários no século I a. C., judeus zelotes que empregavam táticas de combate e terror na tentativa de se livrarem do domínio de Roma. (Santos Neto, 2014)

Mas talvez seja no século XVIII, durante a época do Terror na Revolução Francesa, que o termo terrorismo ganhe força, como mecanismo de consolidação de regime. Posteriormente, o termo passa a ser associado com atos de violência cometidos contra chefes de Estado no século XIX e início do século XX, com os atentados ao Czar Alexandre II organizados pela organização intitulada “Vontade do Povo” e do assassinato do Arquiduque Francisco Ferdinando pela organização Mão Negra da Sérvia. (Santos Neto, 2014)

É no pós-Guerra Fria que o fenômeno do terrorismo começa a ser tratado através de logísticas globais, com o surgimento do chamado terrorismo transnacional, que passa a encerrar um grande número de ações, tais como o recrutamento, o financiamento e a divulgação em uma estrutura de poder descentralizada, e não-territorializada.

O que leva ao debate do que consiste no fenômeno do terrorismo atualmente. Curiosamente, verifica-se que mesmo após inúmeros estudos e investigação intensa, as tentativas de definição do terrorismo da década de 70 até os dias atuais pouco avançaram. Isto se deve principalmente ao fator político do fenômeno: O termo normalmente vem acompanhado de críticas negativas, tendo tal fator, inclusive, motivado grupos como o Irgun da Palestina na década de 20 a utilizarem outros termos que se popularizaram como “freedom fighters”, com a ideia de que, em razão de buscarem a causas ditas “nobres”, não poderiam ser qualificados como terroristas, ainda que tomem por base as mesmas práticas. (Weinburg 2013, p. 777-778)

Outro fator que dificulta a definição de terrorismo são as “zonas cinzentas” ou limítrofes em que ele se qualifica (Weinburg, 2013, p. 779). Por exemplo, onde termina o terrorismo e começam assaltos e guerrilhas urbanas? Certos atos dependem de motivação para serem qualificados como terroristas, tais como a prática de assassinatos ou mesmo de pirataria? Em que pese esta indefinição, é possível diferenciar a guerra civil da guerrilha armada, o que certamente auxilia nas definições do contorno de terrorismo no âmbito doméstico: enquanto as guerras civis possuem linhas de combate simétricas, as guerrilhas urbanas são movimentos ligados à contracultura, girando em torno de revoltas anárquicas e protestos, mais do que um “assalto ao poder” (Santos Neto 2014, p. 22).

Ainda tendo por base a ideia de “zonas cinzentas”, podemos dizer que o grande problema da definição de terrorismo são seus diversos contextos. A depender de qual contexto está em foco, há uma estrutura e, portanto, um conceito de terrorismo, seja ele hasteado em fundamentalismo religioso, crime (o que traz ao foco o âmbito doméstico e a dialética indivíduo-Estado), mecanismo político, entre outras hipóteses. A vantagem de tal ideia é que ela sustenta o terrorismo em bases não excludentes: um ato terrorista pode ser, ao mesmo tempo, um ato político embasado em fundamentalismo religioso, ou um crime com repercussões políticas. Entretanto, como se evidencia, tal definição pode soar academicamente vaga, algo como um “conceito guarda-chuva”. (Schmid, 2013 p. 196)

Entretanto, apenas para se exemplificar, é preciso trazer algumas definições de terrorismo ao trabalho em questão. Como primeiro exemplo, apresenta-se a definição de terrorismo dada pelo Departamento de Segurança norte-americano:

Uso calculado da violência ou da ameaça de sua utilização para inculcar medo, com a intenção de coagir ou intimidar governos ou sociedades, a fim de conseguir objetivos, geralmente políticos, religiosos ou ideológicos. Um inimigo que não consiga derrotar Forças Armadas convencionais pode se valer do terrorismo. (Tradução livre)<sup>4</sup>

A definição dada pelo governo norte-americano é funcional em certos aspectos práticos, ao definir o terrorismo tomando-se o elemento dos alvos da atividade terrorista indivíduos não-combatentes, mas, ao mesmo tempo, guarda termos incertos tais como “agentes clandestinos”. Ao mesmo tempo, essa definição falha em avaliar a relação do Estado com tais atividades, haja vista a complexidade da mesma.

Outra tentativa de conceituação pode ser conceituar a atividade terrorista como:

Um método de inspirar ansiedade de repetidas ações violentas, empregado por indivíduos (semi) clandestinos, grupos ou atores estatais por motivos idiossincráticos, criminais, ou políticos – pelos quais em contraste ao assassinato – os alvos diretos da violência não são os alvos principais. As vítimas humanas imediatas da violência geralmente são escolhidas aleatoriamente (alvos de oportunidade) ou seletivamente (alvos representativos simbólicos) de uma população determinada para servirem como geradores de mensagens. Processos de comunicação baseados em ameaça e violência, entre o terrorista (organização), vítimas e o alvo principal (público) transformando-o em um alvo de terror,

---

<sup>4</sup> Terrorism is the calculated use of unlawful violence or threat of unlawful violence to inculcate fear; [it is] intended to coerce or to intimidate governments or societies in the pursuit of goals that are generally political, religious, or ideological (JP 3-07.2). An enemy who cannot defeat conventional Army forces may resort to terrorism. (UNITED STATES 2008)

demandas ou atenção, dependendo seja da intimidação, coerção ou propaganda como objetivo primário deste grupo. (Tradução livre)<sup>5</sup>

O autor também classifica a atividade terrorista como baseada em seu tipo de alvo, entretanto, dá maior destaque às suas motivações, como mecanismos de propagação de ideias e “propaganda”.

Tais exemplos servem ao propósito de demonstrar a abrangência do termo que, tendo em vista a incapacidade de se chegar a definições academicamente universais, por vezes, é utilizado pelos diversos Estados através de critérios de discricionariedade política. Tal fato é reconhecido, vez que mesmo a ONU, apesar de seus esforços em promover debates e fóruns a respeito do assunto, não conseguiu, por si só, chegar a conceitos operacionais, tendo preferido adotar medidas que delegam ao Estado tal função, por meio seja de Resoluções do Conselho de Segurança, ou através do fomento de Tratados que dispõem acerca de matérias e condutas análogas ou que, pela própria natureza, remetem às possíveis atividades terroristas, tais como Convenção Relativas às Infrações e Certos Outros Atos Cometidos a Bordo de Aeronaves; Convenção para Repressão ao Apoderamento Ilícito de Aeronaves; 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, entre outras.

As considerações deste título visaram demonstrar a complexidade do tema, pois mesmo o termo terrorismo já existindo há séculos, sua conceituação é complexa. Para tanto trouxemos várias formas de se conceituar a prática terrorista. Optamos por não fechar a definição de terrorismo em um conceito único, pois o intento do presente trabalho é analisar a Lei Antiterror 13.260/2016, que está em vigor no Estado brasileiro.

### 3 ANTITERRORISMO E CONTRATERRORISMO

É após os atentados de 11 de setembro de 2001 nos Estados Unidos que os olhos do mundo se voltam para a segurança de zonas de trânsito internacional e sua vulnerabilidade. É

---

<sup>5</sup> Terrorism is an anxiety-inspiring method of repeated violent action, employed by (semi-) clandestine individual, group, or state actors, for idiosyncratic, criminal, or political reasons, whereby—in contrast to assassination—the direct targets of violence are not the main targets. The immediate human victims of violence are generally chosen randomly (targets of opportunity) or selectively (representative or symbolic targets) from a target population, and serve as message generators. Threat—and violence—based communication processes between terrorist (organization), (imperiled) victims, and main target (audiences(s)), turning it into a target of terror, a target of demands, or a target of attention, depending on whether intimidation, coercion, or propaganda is primarily sought. (SCHMID; JONGMAN, 1984)

após apenas um mês dos ataques ao *World Trade Center* que os Estados Unidos aprovam seu *USA Patriot Act*, evidenciando o caráter emergencial das medidas.

Quando falamos sobre o “combate ao terror” são possíveis medidas de antiterrorismo e contraterrorismo como respostas à atividade em questão. Ao conjunto de mudanças que objetivam a redução de vulnerabilidades, a fiscalização das zonas mais vulneráveis às atividades terroristas, bem como o patrulhamento atribui-se o nome de medidas antiterroristas, enquanto aquelas que visam à repressão, contraofensiva e resposta ao terrorismo são chamadas contraterroristas (Santos Neto, 2014 p. 25).

No tocante às medidas antiterroristas, é possível exemplificar com o papel da União Europeia e da OTAN. A primeira desenvolveu um modelo de pilares sólidos após os atentados de Londres e Madrid em 2005. Em 2009, com o Tratado de Lisboa houve a criação do Comitê Permanente de Segurança Interna e do Programa de Estocolmo os quais determinaram que o combate ao terrorismo, através dos pilares de coordenação de resposta, da coordenação às necessidades das vítimas, da redução da vulnerabilidade a atentados, entre outros, se tornasse um compromisso com evolução gradativa, apoiando-se mutuamente em elementos de segurança interna e externa através do sistema de direito comunitário (Santos Neto apud Costa, 2010).

Já a OTAN se firmou com um novo papel internacional após, em 2006, apresentar um conjunto de atividades e firmar compromisso no sentido antiterrorista, com programas como “*Defense Against Terrorism*”, além de reforçar o aparato de combate ao terrorismo através de partilha de informações, capacidade militar, cooperação científica, otimização de equipamentos entre outras desenvolvidas, este programa foi desenvolvido junto à União Europeia (Santos Neto, 2014).

Quanto às medidas contraterroristas, tendo em vista seu caráter repressivo, se faz necessária a integração entre informação e preparação para, então, desenvolvimento de estratégias e contraofensivas que envolvem a adoção de medidas difíceis e de duvidosa popularidade, que, entretanto, são imperativas no combate a tais atividades. (Santos Neto, 2007)

Tendo em vista a necessidade de elaboração estratégica de um mecanismo de repressão a algo tão complexo como pode ser a atividade terrorista, as autoridades frequentemente se veem em dificuldades no reconhecimento do tipo de ameaça, bem como em chegar a elementos comuns para sua abordagem, haja vista a mutabilidade do terrorismo. Em um primeiro momento, deve ser considerada a dificuldade e confiabilidade de informações reunidas por órgãos governamentais, seja por seu caráter político, seja porque

boa parte dos indivíduos detidos por terrorismo não são processados por atos de terrorismo, mas por ofensas relacionadas, o que leva ao desafio de realizar filtragem de informações. (Gary LaFree e Laura Dugan, 2007)

Ainda a respeito do contraterrorismo, evocando novamente as medidas “de duvidosa popularidade” é preciso apontar a dificuldade emanada da cooperação e os riscos de militarização da polícia e consequente enfraquecimento dessa instituição, além do objetivo completamente diverso a qual se destina o sistema criminal, afinal tais existem para responder a crimes após terem ocorrido, enquanto medidas contraterroristas, mesmo as de caráter repressivo, visam evitar o acontecimento de tais eventos e responder rapidamente quando se verifica sua ocorrência. (Lasmar, 2014)

Diante disso, é preciso apontar o posicionamento da Organização das Nações Unidas (ONU), conforme se verifica em consulta ao Escritório de Combate às Drogas e ao Crime Organizado (UNODOC). Terroristas, de fato, são criminosos e devem ser tratados desta forma pela justiça dos países. A ONU, através de seu Conselho de Segurança, por meio de sua resolução 1373, adotada no pós 11 de setembro, estabeleceu uma série de metas e princípios os quais devem ser adotados pelos Estados-membros, dentre eles, a criminalização do financiamento ao terrorismo, supressão da concessão do refúgio, sustento ou apoio ao terrorismo, entre outras. Força militar também é um fator comumente adotado, como na operação *Neptune Spear*, que foi responsável pela localização e morte de Osama Bin Laden; entretanto (Santos Neto, 2014), o uso de forças especiais de combate pode representar um uso conveniente para ações preemptivas e retaliações. Trata-se da divisão de medidas de “*hard line*” ou “*soft line*”, na qual estão destacas por tratar o terrorismo como crime na adoção de medidas contraterroristas sob o domínio da lei, ao passo que aquela se caracteriza por tratar o terrorismo como uma forma especial de guerra, ou para usar o termo específico “conflito de baixa intensidade” (Santos Neto apud Martins, 2014).

Entra-se então em uma zona cinzenta na qual é preciso cautela e ter como paradigma os direitos humanos, afinal o propósito da luta contra o terrorismo é a defesa das liberdades e fortalecimento da democracia (Conde e González, 2006), e assim como o terrorismo pode ameaçar a segurança das populações, leis antiterroristas e medidas apressadas podem ser especialmente danosas, ameaçando direitos e garantias fundamentais (Lasmar, 2014).

Quando se analisam legislações que visam combater o terrorismo, não se pode perder de vista que essas legislações visam mais que a mera extinção de tais práticas, elas têm como objetivo principal a defesa das liberdades e o fortalecimento da democracia. Por esse motivo, mesmo sendo este um tema muito complexo e de difícil solução, a legislação não pode limitar

as liberdades das pessoas, nem mesmo ter um caráter que possa criar um clima autoritário na sociedade. Isso torna ainda mais complexo o combate ao terrorismo.

#### 4 COMENTÁRIOS SOBRE O TERRORISMO NO BRASIL E A LEI 13.260/2016

No que tange à importância do Brasil em matéria de combate ao terrorismo, é possível afirmar que o país, orgulhoso de sua política externa com histórico pacifista, não foi palco de nenhum ato terrorista de destaque nos últimos 30 anos, além de não ser alvo atual de nenhum grupo terrorista internacional (Lasmar, 2014).

Contudo, é preciso destacar que o país não está, em momento algum, livre da influência de organizações internacionais e grupos ligados ao terror, tendo em vista que, conforme discutido acima, o conceito de terrorismo abarca um número muito grande de atividades e definições, que vão muito além do atentado. De fato, a postura do governo brasileiro, classificada por muitos especialistas como “negacionista”, costuma atrair a atenção apenas para o fato de que “não há atentado”, o que oculta a crescente evidência documental de atividade de grupos terroristas que podem ocorrer dentro do território brasileiro. Por exemplo, durante a década de 80, indivíduos ligados à exportação da ideologia radical como um dos líderes do governo do Irã na época, Moshen Rabbani, enviou ao Brasil Mohammed Tabatei, para, em princípio, verificar se o frango exportado para o Irã pelo governo brasileiro era *halal* (de consumo permitido para muçulmanos), contudo, durante sua estadia no país, Tabatei foi acusado por embaixadores da Arábia Saudita e do Iraque de ter se engajado em atividades de apoio ao recrutamento para causas ligadas ao terrorismo iraniano em São Paulo, Rio de Janeiro e Curitiba, o que culminou em sua expulsão do Brasil sob as suspeitas de envolvimento com o grupo xiita libanês Hezbollah (Nisman & Burgos apud Lasmar, 2014).

Outro evento marcante trata-se do caso do libanês Khaled Hussein Ali que trabalhava como dono de um Cyber Café que funcionava também como posto avançado de propaganda para a Al-Qaeda, de onde coordenava extremistas em inúmeros países, chegando a dar suporte à logística das operações do grupo terrorista. Hussein Ali foi monitorado por quatro meses pela Polícia Federal (Santos Neto, 2014) e era tido como um dos líderes do braço de recrutamento da Al-Qaeda, chamado Jihad Media Battalion (Lasmar, 2014).

Além desses casos, é possível citar também inúmeras denúncias de supostas células de organizações terroristas internacionais operando na região da Tríplice Fronteira, a qual já possui inúmeros relatos de atividades do submundo do crime organizado, tendo em vista a dificuldade em coordenar esforços dos três países, Paraguai, Brasil e Argentina, no

policiamento e investigação da área (Santos Neto, 2014). Todos os exemplos apenas reforçam a necessidade de criação de um aparato estatal dinâmico que seja capaz de fazer frente a tais ameaças.

Atualmente, o Brasil não conta com uma organização centralizada para efetuar o combate ao terrorismo internacional. As instituições que mais realizam atividades ligadas à prevenção e monitoramento de ameaças são a Agência Brasileira de Inteligência, com o apoio da Interpol e agências estrangeiras ligadas à inteligência dentre outros órgãos internacionais. Para além da ABIN, a Polícia Federal também recebe informações desses órgãos internacionais e exerce a repressão policial e vigilância desses grupos, havendo a divisão da instituição em inúmeros órgãos responsáveis por atividades diversas, tais como a Divisão Antiterrorismo, a Coordenação Geral da Polícia Marítima, Aeroportuária e de Fronteiras, a Coordenação Geral de Ordem Pública e Social, entre outras. Ademais, o Brasil também é membro da Financial Action Task Force, organização dedicada ao combate ao financiamento do crime organizado, sendo que foi criado um grupo de trabalho dentro do Ministério da Justiça para cuidar de casos especialmente relacionados a organizações terroristas (Lasmar, 2014).

Contudo, na prática, tal aparato estatal sofre com imensa falta de recursos, integração e estratégia do Estado em implementá-lo, haja vista a falta de interesse em tais questões, trazendo novamente à baila a postura negacionista do Brasil em se enxergar como alvo para o terrorismo.

Juridicamente, o cenário parece se repetir: o termo “terrorismo” é citado apenas duas vezes na Constituição Federal, no artigo 4, parágrafo oitavo, em que há manifestação de repúdio ao terrorismo e racismo, e atribui o caráter de crime inafiançável o de terrorismo, tráfico de drogas, e os definidos por crimes hediondos. Embora não esteja expressamente mencionado, é possível também vislumbrar hipóteses de atos terroristas na vedação da liberdade de formação de grupos de caráter paramilitar no artigo 5º, XVII, bem como a ação de grupos armados “contra a ordem constitucional e o Estado Democrático” conforme o inciso XLIV. De outro lado, as leis brasileiras que lidam com o termo “terrorismo” o fazem carregado de conceitos vagos e que denotam um comportamento por vezes ambíguo (Santos Neto 2014). Neste sentido, destaca-se a Lei de Segurança Nacional 7.170/83, que entre seus artigos tinha, até mesmo, tratado de condutas “subversivas”:

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.

Tal indefinição e o fato de a lei datar de 1983, do período ditatorial, a tornam um fruto de um regime totalitário e incompatível com o Estado Democrático proposto pela Constituição de 1988. Portanto, podemos levantar a suspeita de que tal ferramenta não é mais adequada e já deveria ter sido alterada (Santos Neto, 2014).

Por fim, chega-se então à Lei 13.260/2016, a chamada Lei Brasileira Antiterror. Em vigor desde 17/03/2016, tal lei passou por certas mudanças na Câmara e no Senado antes de ser aprovada. Primeiramente, é preciso destacar o conceito de terrorismo trazido pela lei brasileira. Diferenciando-se da Lei de 1983, foi opção do legislador tratar do conceito do terrorismo voltado para ações racistas e de ideologia xenofóbica:

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.

§ 1º São atos de terrorismo:

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

II - (VETADO);

III - (VETADO);

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

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

Pena - reclusão, de doze a trinta anos, além das sanções correspondentes à ameaça ou à violência.

§ 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.

Vê-se que o legislador optou por tratar do conceito de terrorismo relacionado a grupos e minorias específicas, sem a abordagem de ferramentas de pressão políticas. Neste

ponto, tal lei demonstra semelhança com a lei 2.889/56, que pune o crime de genocídio<sup>6</sup>, visto que ambas trazem a finalidade de causar dano especial ou mesmo promover a destruição de grupo nacional étnico, racial ou religioso. Além disso, também trouxe o especial fim de agir de “provocar terror social”. Tal fato, infelizmente, recai no mesmo erro da legislação anterior ao trazer à tona um conceito vago e impreciso, que permeia todo o artigo, também ao examinarmos o bem jurídico protegido: “expondo a perigo pessoa, patrimônio, paz pública, ou incolumidade pública”. Por exemplo, em uma tentativa de homicídio empreendida durante o dia em uma avenida movimentada com o uso de arma de fogo: verifica-se a exposição ao risco de inúmeros bens como os mencionados acima e é até mesmo possível debater se o fato de ter sido levada a cabo em suas circunstâncias (local movimentado, com grande circulação de pessoas), integraria a sua motivação, tornando-a compatível com a finalidade de promover o “terror social”.

Em seu parágrafo segundo há a previsão de exclusão de manifestações de cunho político, resistência e movimentos sociais reivindicatórios. Tal trecho merece análise: houve, durante a tramitação da referida lei, tentativa de retirar tal parágrafo, sob a justificativa de que em um Estado Democrático de Direito, movimentos sociais e manifestações não podem ocorrer de outra forma, que não a pacífica. Contudo, tal fato poderia causar consequências nefastas, tal como a criminalização dos próprios movimentos sociais, configurando-os como terroristas e, portanto, contrários à ordem democrática. Deste modo, até mesmo considerando o papel histórico de tais movimentos na democracia, viu-se por bem manter tal inciso (GOMES, 2015). Ademais, o trecho seguinte - “sem prejuízo da tipificação penal contida em lei” - contribui para que não haja casos de atipia conglobante em eventuais crimes praticados por participantes de manifestações.

Infelizmente, estes não são os únicos problemas trazidos pela Lei Brasileira Antiterror. Vislumbram-se inúmeros problemas a respeito de seu Artigo 5º:

Art. 5º Realizar atos preparatórios de terrorismo com o propósito inequívoco de consumir tal delito:

---

<sup>6</sup> Genocídio trata-se de uma política de Estado que visa a destruição dos indivíduos integrantes a uma dada parcela da sociedade. Exemplo: no Terceiro Reich (Alemanha Nazista) o Estado procurava o extermínio de indivíduos pertencentes a determinadas raças e etnias, principalmente os judeus, mas também os ciganos e qualquer outro povo que não se enquadrasse no modelo “ariano”. O crime de genocídio é antagônico à ideia de pluralidade e diversidade humana, que são dois dos pilares que devem ser garantidos pelo Estado Democrático de Direito. É claro que outros bens jurídicos também são afetados por esse crime, como a vida, integridade física e mental etc. Sendo este um “[...] dos mais graves crimes cometidos contra o indivíduo e grupos humanos”. Por esse motivo ele é um crime contra a humanidade. Cf. CANEDO, Carlos. **O genocídio como crime internacional**. Belo Horizonte: Del Rey, 1998.

Pena - a correspondente ao delito consumado, diminuída de um quarto até a metade.  
§ 1º Incorre nas mesmas penas o agente que, com o propósito de praticar atos de terrorismo:

I - recrutar, organizar, transportar ou municiar indivíduos que viajem para país distinto daquele de sua residência ou nacionalidade; ou

II - fornecer ou receber treinamento em país distinto daquele de sua residência ou nacionalidade.

§ 2º Nas hipóteses do § 1o, quando a conduta não envolver treinamento ou viagem para país distinto daquele de sua residência ou nacionalidade, a pena será a correspondente ao delito consumado, diminuída de metade a dois terços.

O maior problema deste trecho é que há o retorno da problemática relativa à criminalização dos atos preparatórios. De fato, o terrorismo é um ato complexo, do qual o atentado é apenas o último de uma enorme cadeia. Contudo, tal hipótese revela-se uma ofensa ao princípio da legalidade, que só permite que o ato preparatório seja punido na hipótese de ser ele próprio um crime em particular. No caso do terrorismo, é até difícil precisar os atos suficientemente necessários ao seu empreendimento, o que, na prática, permite ao intérprete uma liberdade desmedida em sua aplicação, por exemplo, entendendo como puníveis atos como uma reunião de pessoas ou compra de passagens aéreas.

Quanto à punição e ao conceito de organizações terroristas, é possível dizer que o país deu seus primeiros passos para melhor integração ao sistema internacional. Conforme a Lei 13.260/16:

Art. 3º Promover, constituir, integrar ou prestar auxílio, pessoalmente ou por interposta pessoa, a organização terrorista:

Pena - reclusão, de cinco a oito anos, e multa.

(...)

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 Lei.

Apesar da definição de organização terrorista padecer dos mesmos defeitos do próprio conceito de terrorismo trazido pela lei, é preciso destacar que a lei trouxe os primeiros passos para a integração do Brasil ao sistema internacional que coíbe o financiamento de tais atividades. Fato é que o Brasil já contava com certa legislação a respeito da matéria na forma da Circular 3.461, como a emitida pelo Banco Central em 2009, o qual fazia referência a “pessoas que tenham perpetrado ou tentado perpetrar atos terroristas ou neles participado ou

facilitado o seu cometimento, bem como a existência de recursos pertencentes ou por eles controlados direta ou indiretamente” em seu artigo 13 e seguintes. A grande problemática do sistema brasileiro neste ponto ainda continua no que tange, principalmente, à descentralização desse tipo de referência. O Brasil possui, por exemplo, a o Sistema Nacional de Procurados e Impedidos, entretanto, tal sistema ainda não conta com um apoio ou aplicação centralizada ou pública como a Lista de Nacionais Especialmente Designados e Pessoas Bloqueadas (Specially Designated Nationals – SDN List) dos Estados Unidos ou a Lista de Sanções da Autoridade Monetária de Hong Kong (HKMA). Tais sistemas permitem o rastreamento do fluxo financeiro por meio do rastreamento do sujeito, não da transação, o que, ainda que seja passível de críticas por conta do princípio da presunção da inocência, mostram-se como ações mais eficientes, tendo em vista que muitos atentados terroristas foram levados a cabo com cinquenta mil dólares ou menos, conforme previsto no relatório de 2008 da Financial Action Task Force (CARVALHO; FIGUEIROA 2016).

No seu conteúdo, a Lei 13.260/16 trouxe novas atenções à questão do terrorismo, entretanto, infelizmente, verifica-se que ela partilha os defeitos trazidos pelos termos vagos e incertos de outras experiências legislativas brasileiras a respeito do tema, tal como a Lei de Segurança Nacional, além de repetir termos de crimes anteriormente tipificados, como o genocídio na Lei 2.889/56. Contudo, é possível vislumbrar melhorias na abordagem ao terrorismo, como a determinação que exclui as manifestações pacíficas e movimentos sociais destinadas a propósitos reivindicatórios. Tal dispositivo é importante quando se considera que o Brasil ainda é um país que sofre de déficit democrático e que possui uma experiência totalitária relativamente recente em sua história, sendo positiva a inclusão dessa ressalva. Também é notável que o país tenha escolhido endereçar organizações terroristas em sua legislação, contudo, esta é uma área em que o Brasil apenas dá seus primeiros passos, tendo em vista a descentralização de seu sistema de rastreamento financeiro, o que dificulta a integração e transmissão de informações. Na prática, tal fato repete os erros da abordagem do terrorismo no país, abordadas em seção anterior. Espera-se, contudo, que tais experiências possam refinar-se com o tempo, com o despertar de mais atenção a respeito de um tema tão presente nas atuais discussões internacionais.

## CONCLUSÃO

O terrorismo é um tema que vem pouco a pouco ganhando seu espaço na academia brasileira, seja pela crescente atenção que o país despertou no cenário internacional, sediando

tanto a Copa do Mundo em 2014 como os Jogos Olímpicos em 2016, sendo que, no caso deste último evento, quando foi elaborada a Lei Brasileira Antiterror, em vigor desde sua publicação no último ano. Sendo assim, ainda é preciso certo amadurecimento da abordagem da matéria pelo poder público, tendo em vista que, infelizmente, verificou-se pouco amadurecimento desde a Lei de Segurança Nacional de 1983, com a repetição de erros conceituais e a ausência de um controle central para tais políticas públicas nacionais, como no exemplo das leis americanas e de Hong Kong.

De fato, a opção legislativa foi a de nomear como terrorista aquele que pratica o delito contra uma minoria específica, motivando o crime por razões de ideologias de ódio ou xenofobia. Enquanto nobre a intenção do legislador, não se vislumbra também que tal tenha sido o melhor método, tendo em vista a existência de outras leis a abordarem o mesmo exemplo, como a Lei de Genocídio, ao passo que deixam de abordar elementos de extremismo político a instruírem o ato terrorista. Mesmo com tais falhas, a Lei Brasileira Antiterror apresenta novas diretrizes, abordando a problemática das organizações terroristas e esboça uma reação brasileira de se integrar nos sistemas de prevenção ao financiamento de atividades terroristas.

Compreende-se, entretanto, a dificuldade em se abordar tal matéria. O Brasil é um país que historicamente não sofre um ato terrorista em mais de 30 anos e detém uma cultura “pacifista” que termina por ocasionar em posição negativa do Estado sempre que surgem boatos de atuação de grupos armados no país. Alia-se a isso o fato de que o país geralmente surge como um dos países menos prováveis de ocorrência de grandes atentados nos rankings mundiais sobre o tema, e há verdadeiramente muito pouco interesse na matéria, falha que se estende por toda a sistemática de combate ao terrorismo no país.

Contudo, tal fato não pode prosseguir. Os riscos de atividades e instalação de células de grandes organizações terroristas no país tendem a subir quanto maior for o grau de importância do país para o cenário econômico-social na área internacional e, conforme se abordou no texto, historicamente já houve tentativas de criação de células terroristas ligadas à ideologias extremistas islâmicas, ao passo que existem inúmeras suspeitas de que atividades do tipo rondam a região da tríplice fronteira no país, graças à vulnerabilidade da região e alta porosidade e intercâmbio no local. Sendo assim, não se deve cair no erro de pensar que o Brasil está isento de quaisquer riscos, faz-se necessário voltar as atenções para tema tão denso quanto o terrorismo e aprender a cada passo.

**REFERÊNCIAS**

ATTALI, Jacques. **1492: os acontecimentos que marcaram o início da era moderna**. Trad. Denise Rengé Barreto. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1992;

BARBOSA, Ruchester Marreiros. **Lei 13.260/2016 é um ato terrorista à hermenêutica constitucional**. 2016. Disponível em: <http://www.conjur.com.br/2016-mar-22/academia-policia-lei-132602016-ato-terrorista-hermeneutica-constitucional>. Acesso em: 20 jan. 2017.

BRASIL. Constituição, 1988. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 20 jan. 2017.

BRASIL. Lei nº 2.889 de 1º de Outubro de 1956 Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/Ccivil\\_03/leis/L2889.htm](http://www.planalto.gov.br/Ccivil_03/leis/L2889.htm). Acesso em: 20 jan. 2017.

BRASIL. Lei nº 7.170 de 14 de Dezembro de 1983. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l7170.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l7170.htm). Acesso em: 20 jan. 2017.

BRASIL. Lei nº 13.260 de 16 de Março de 2016. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2016/lei/113260.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/lei/113260.htm). Acesso em: 20 jan. 2017.

CANEDO, Carlos. **O genocídio como crime internacional**. Belo Horizonte: Del Rey, 1998.

CARVALHO, André Castro; FIGUEIROA, Caio Cesar. **Lei Antiterrorismo não é suficiente para combater o terrorismo no Brasil**. 2016. Disponível em: <http://www.conjur.com.br/2016-mai-15/lei-antiterrorismo-nao-suficiente-combater-terrorismo>. Acesso em: 20 jan. 2017.

CONDE, Enrique Alvarez; RODRÍGUEZ, Hortensia González. **Legislación antiterrorista comparada después de los atentados del 11 de septiembre y su incidencia en el ejercicio de los derechos fundamentales**. 2006. Publicada por: Real Instituto Elcano de Estudios Internacionales y Estratégicos 2006. Disponível em: [https://www.researchgate.net/publication/28105083\\_Legislacion\\_antiterrorista\\_comparada\\_d\\_espues\\_de\\_los\\_atentados\\_del\\_11\\_de\\_septiembre\\_y\\_su\\_incidencia\\_en\\_el\\_ejercicio\\_de\\_los\\_de\\_rechos\\_fundamentales](https://www.researchgate.net/publication/28105083_Legislacion_antiterrorista_comparada_d_espues_de_los_atentados_del_11_de_septiembre_y_su_incidencia_en_el_ejercicio_de_los_de_rechos_fundamentales). Acesso em: 20 jan. 2017.

DUSSEL, Enrique. **1492 El encubrimiento del Outro: Hacia el origen del “mito de la Modernidade”**. La Paz: Plural Editores, 1994;

ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA. DEPARTMENT OF DEFENSE. **Dictionary of Military and Associated Terms**. Disponível em: [http://www.dtic.mil/doctrine/new\\_pubs/jp1\\_02.pdf](http://www.dtic.mil/doctrine/new_pubs/jp1_02.pdf). Acesso em: 20 jan. 2017.

GOMES, Luiz Flávio. **Terrorismo: considerações críticas ao projeto de Lei aprovado pelo Senado Federal**. 2015. Disponível em: <http://luizflaviogomes.com/terrorismo-consideracoes-criticas-ao-projeto-de-lei-aprovado-pelo-senado-federal/>. Acesso em: 20 jan. 2017.

LAFREE, Gary; DUGAN, Laura. Introducing the Global Terrorism Database. **Terrorism And Political Violence**, [s.l.], v. 19, n. 2, p.181-204, 6 abr. 2007. Informa UK Limited. <http://dx.doi.org/10.1080/09546550701246817>. Acesso em: 20 jan 2017.

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**, [s.l.], v. 23, n. 53, p.47-70, mar. 2015. FapUNIFESP (SciELO). <http://dx.doi.org/10.1590/1678-987315235304>. Acesso em: 20 jan. 2017.

SANTOS NETO, Carlos José dos. **A discussão da legislação antiterrorismo no Brasil**. 2014. 94 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Relações Internacionais, Universidade de Lisboa, Lisboa, 2014. Disponível em: <<http://www.repository.utl.pt/handle/10400.5/8420>>. Acesso em: 20 jan. 2017.

SCHMID, Alex P.. FRAMEWORKS FOR CONCEPTUALISING TERRORISM. **Terrorism And Political Violence**, [s.l.], v. 16, n. 2, p.197-221, jan. 2004. Informa UK Limited. <http://dx.doi.org/10.1080/09546550490483134>. Acesso em: 20 jan. 2017.

SCHMID, Alex P.; JONGMAN, Albert J.; DOCUMENTATIECENTRUM, Sociaal-Wetenschappelijk Informatie-en. **Political terrorism: A research guide to concepts, theories, data bases and literature**. Amsterdam: North-Holland, 1984.

UNITED STATES ARMY FIELD MANUAL – FM03. **Quartel-General do Exército dos Estados Unidos da América**, 2008. Disponível em: <[https://www.globalsecurity.org/military/library/policy/army/fm/3-0/index\\_2011.html](https://www.globalsecurity.org/military/library/policy/army/fm/3-0/index_2011.html)>. Acesso em 10 Jan 2020.

VEIGA, Cynthia Greive; FONSECA, Thais Nívia de Lima e. **História e historiografia da educação no Brasil**. Belo Horizonte: Editora Autêntica, 2018.

WEINBERG, Leonard; PEDAHZUR, Ami; HIRSCH-HOEFLER, Sivan. The Challenges of Conceptualizing Terrorism. **Terrorism And Political Violence**, [s.l.], v. 16, n. 4, p.777-794, jan. 2004. Informa UK Limited. <http://dx.doi.org/10.1080/095465590899768>. Acesso em: 20 jan. 2017.

ZIZEK, Slavoj. **Violência: seis reflexões laterais**. Trad. Miguel Serras Pereira. São Paulo: Boitempo, 2014