



SENADO FEDERAL  
Instituto Legislativo Brasileiro – ILB

Priscila Marques e Carvalho

**Terrorismo trazido pela Lei nº 13.260/2016:**  
Uma legislação que não alcança o espírito do crime

Brasília  
2019

Priscila Marques e Carvalho

**Terrorismo trazido pela Lei nº 13.260/2016:**  
Uma legislação que não alcança o espírito do crime

Artigo científico apresentado ao Instituto Legislativo Brasileiro – ILB como pré-requisito para a obtenção de certificado de conclusão de Curso de Pós-Graduação *Lato Sensu* Justiça Social, Criminalidade e Direitos Humanos, na área de concentração de Direito, Sociologia e Ciência Política.

**Direito, Sociologia e Ciência Política**

**Orientador(a): Rafael Silveira e Silva**

Brasília

2019

## **Termo Geral de Autorização para Publicação Digital na BDSF**

Como titular dos direitos autorais do conteúdo supracitado, autorizo a Biblioteca Digital do Senado Federal (BDSF) a disponibilizar este trabalho gratuitamente, de acordo com a licença pública Creative Commons – Atribuição - Uso Não Comercial – Compartilhamento pela mesma Licença 3.0 Brasil. Tal licença permite copiar, distribuir, exibir, executar a obra e criar obras derivadas, sob as seguintes condições: dar sempre crédito ao autor original, não utilizar a obra com finalidades comerciais e compartilhar a nova obra pela mesma licença no caso de criar obra derivada desta.

---

Assinatura do Autor / Titular dos direitos autorais

Priscila Marques e Carvalho

**Terrorismo trazido pela Lei nº 13.260/2016:**  
Uma legislação que não alcança o espírito do crime

Artigo científico apresentado ao Instituto Legislativo Brasileiro – ILB como pré-requisito para a obtenção de certificado de conclusão de Curso de Pós-Graduação *Lato Sensu* em Justiça Social, Criminalidade e Direitos Humanos, na área de concentração de Direito, Sociologia e Ciência Política

Aprovado em Brasília, em 25 de outubro de 2019, por:

**Banca Examinadora:**

---

Prof. Dr. Marcus Vinícius Reis  
Instituição de origem

---

Prof(a) Dr(a) Nome Completo  
Instituição de origem

**TERRORISMO TRAZIDO PELA LEI Nº13.260/2016:**  
Uma legislação que não alcança o espírito do crime

Priscila Marques e Carvalho

**RESUMO**

O presente artigo tem como objetivo o estudo do fenômeno do terrorismo, com foco no Brasil e na sua atual legislação, buscando demonstrar os aspectos importantes da definição do crime, apontando algumas falhas no processo de aprovação da lei 13.260/2016, destacando alguns dos vetos realizados nesta e demonstrando na forma de exemplo de caso em concreto, a necessidade de alterações que permitam ao Estado e autoridades competentes tratarem e julgarem o crime de forma condizente com o ato terrorista cometido, seguindo os estudos da doutrina majoritária que levam em conta a motivação da ação e atendendo ao principal propósito da criação da Lei Antiterrorismo de antever o crime e suas consequências desastrosas, de forma que tenhamos mais segurança jurídica ao cuidar do tema e caminhemos de encontro aos compromissos firmados internacionalmente, à justiça e a paz mundial.

**Palavras-chave:** Terrorismo; Legislação Brasileira de Terrorismo; Alterações sugeridas à Lei 13.260/2016.

**Data de submissão** 04/09/2019

**Data de aprovação**

**Disponibilidade** (endereço eletrônico do artigo na Biblioteca Digital do Senado)

**Introdução**

Embora só apenas a partir da Revolução Francesa o Terrorismo tenha passado a ser analisado como tal, é fato que sempre existiu. Na antiguidade, há

diversos registros de práticas de atos, que se enquadram totalmente à visão moderna de terrorismo.

Em 1994, a Assembleia Geral da Organização das Nações Unidas, adotou a Declaração de Medidas para Eliminar o Terrorismo Internacional. Em 1996, na Declaração para Complementar a Declaração de 1994, a Assembleia condenou todos os atos e práticas de terrorismo como criminais e injustificáveis, em qualquer lugar e por qualquer pessoa que os cometer. A Assembleia também advertiu os países a tomarem medidas nos âmbitos nacional e internacional para eliminar o terrorismo<sup>1</sup>.

Ainda que uma prática antiga e reiteradas vezes ouvida, não há conceituação única em todo o mundo. Por várias vezes, a Organização das Nações Unidas - ONU, manifestou a necessidade de uma definição internacional, para que houvesse maiores condições de tratamento eficaz no sentido de reprimir e impossibilitar o crime.

O Brasil demorou um pouco para legislar especificamente sobre o tema, isso é decorrente de uma dificuldade universal na definição do conceito, além disso felizmente o país não tem um histórico cultural antigo peculiar de terrorismo predominante. Isso trouxe um certo comodismo durante algum tempo, até que as ameaças se tornassem algo mais próximo, em especial pela celebração de eventos de caráter mundial, ao qual o Brasil sediou. O efeito disso foi uma grande pressão de caráter mundial para ampliação de uma segurança legal, que abrangesse a repressão, prevenção punição e processamento de possíveis atentados na oportunidade de uma cerimônia, como o exemplo dos Jogos Olímpicos no Rio de Janeiro.

Foi tramitado projeto de lei em caráter de urgência, no âmbito do congresso nacional para atender a demanda que tinha data marcada (os jogos olímpicos). Passou pelas duas casas, Câmara e Senado Federal, onde houve duros debates. Recebeu sugestões de alteração, tanto adicionando elementos, quanto suprimindo dispositivos do texto inicial.

Já durante o processo legislativo, a iniciativa sofreu diversas críticas por parte da sociedade, movimentos sociais, representantes políticos e juristas. As

---

<sup>1</sup> Nações Unidas Brasil – ONU Brasil. Disponível em: <https://nacoesunidas.org/acao/terrorismo/>

maiores polêmicas geradas eram em torno de uma possível criminalização de movimentos sociais; apologia ao crime; abrigar pessoa acusada de praticá-lo, entre algumas outras levantadas durante o debate.

A lei foi aprovada e sancionada, entretanto a então presidente Dilma Rousseff, vetou alguns dispositivos, dos quais resultaram novas críticas de especialistas jurídicos e da sociedade, sobre um resultado de lei falha, que não alcança o objetivo real da criação desta. Além do mais, o momento político e os acontecimentos após a sua sanção, devem ser objetos de análise para uma atualização legal mais adequada, principalmente correção de falhas que o legislador ou o poder executivo da época podem ter cometido.

São inúmeras divergências sobre o assunto, dos quais implicam em barreiras políticas e debates acadêmicos. Objetivando pôr em análise a legislação vigente, com foco nas mudanças para aprimoramento de acordo com a realidade atual brasileira, bem como, por em prática o constitucional direito/dever do Estado de proteger e punir, seguimos com a exposição de fatos e motivos deste estudo.

## **1 – Interpretações e terrorismo moderno**

A origem da palavra “Terrorismo” vem de “terror”, que deriva do Latim TERROR, “medo, terror”, de TERRERE, “assustar, causar medo”<sup>2</sup>. O livro mais antigo e conhecido mundialmente, a Bíblia Sagrada, cita a palavra “terror” em pelo o menos trinta passagens, em seu Antigo Testamento. E foi na França Revolucionária que o termo “Terror” foi usado com uma conotação política pela primeira vez, tornando-se uma forma de governo.

No que concerne a definição de terrorismo, há que se admitir a complexidade na tarefa de se chegar a uma definição suficientemente ampla e consensual, dada as distintas visões imbuídas por religião, opinião política, ideologia e economia. Neste sentido, Gonçalves e Reis (2017) dizem que “o que para uns é um terrorista, para outros pode ser chamado de “combate da liberdade”, sobretudo para aqueles que percebem o terrorismo como a arma dos mais fracos”.

---

<sup>2</sup> Levi. Origem da Palavra. Salvador. Disponível em: <https://origemdapalavra.com.br/palavras/terror/>

Convém apresentar, algumas das definições doutrinárias existentes de terrorismo: “Terrorismo é o uso de violência política como forma de pressionar um governo e/ou sociedade para eu aceitem uma mudança política ou social radical” (Robertson, 1993). Outra definição diz que “(...) é o uso ou ameaça de uso da violência, por grupos organizados e de forma planejada, contra a sociedade civil ou governos constituídos, com fins políticos” (Hoffman, 1998). Hoffman (1998), também traz sua definição, salientando que ainda que com tantos debates em torno de conceitos da matéria, “uma característica que permanece durante a evolução histórica do terrorismo foi a percepção de ser um termo pejorativo e a negação, por parte dos terroristas, de serem considerados como tal”.

É justamente por isso, que grupos tidos como terroristas geralmente utilizam os termos “guerreiros da liberdade”, “guerrilha”, “insurgentes”, “revolucionários”, “exércitos”, “movimentos de autodefesa”, “vingança justa” para se auto descreverem (BRUCE, 2013, p.28 *apud* ALCANTARA, 2015).

Sutti e Ricardo (2003), contam em sua obra a respeito do tema, que o terrorismo é considerado um instrumento de violência com fins estratégicos e políticos, patrocinado por ideologias, inclusive religiosas. No século XIX sugeriu essa aceção e ação política, sendo creditada ao alemão Karl Heinzen (1809-1880) que a descreve em sua obra “Das Mord”. Nela, Heinzen pregava o uso da violência e de métodos que tragam pânico e terror, como bombas e envenenamento, para atingir determinados objetivos considerados fundamentais para uma causa. Além disso, sempre em nome da causa, admitia alianças com a escória social – bandidos, por exemplo- e o recrutamento de pessoas para morrerem por ela. As ideias de Heinzen tiveram eco significativo no século XIX, influenciando Mikhail Bakunin e Piotr Kropotkin, que criaram o anarquismo<sup>3</sup>.

O terrorismo foi passando por mudanças significativas a partir da década de setenta. Cada vez mais foram sendo integradas por grupos radicais formados por sérios conflitos resultantes de entraves religiosos e políticos. As mudanças de alcance de armas, explosivos, recrutamentos de novos integrantes, recursos

---

<sup>3</sup> BOBBIO, N. Dicionário de Política. Brasília: Ed. Universidade de Brasília, 1986. O termo anarquismo, ao qual frequentemente é associado o de ‘anarquia’, tem uma origem precisa do grego, sem Governo: através deste vocábulo se indicou sempre uma sociedade livre de todo o domínio político autoritário, na qual o homem se afirmaria apenas através da própria ação exercida livremente num contexto sócio-político em que todos deveriam ser livres.

advindos do narcotráfico e de operações financeiras, foram correlacionadas ao crescimento desses “movimentos”.

Com isso, o perfil do terrorista moderno, não é necessariamente o do sujeito subordinado a um comando central, bem articulado e em busca de novos membros para recrutar. O sucesso desse terrorista está no resultado que ele produz, baseado nos mais diversos meios e técnicas, utilizando armas de fogo ou não. Sendo assim, há que reconhecer que até mesmo a tecnologia e globalização, influenciam no método e forma que este pode se utilizar.

Faccioli (2017), ensina que as principais características e mais comuns do terrorismo moderno são o fanatismo, a difusão, o uso da violência, a insurgência e espontaneidade, os propósitos já definidos e a intolerância:

- Fanatismo: Maneira de devoção incondicionada, que muitas vezes tende a extinguir todo espírito crítico de uma específica ideia ou opinião.

- Difusão (propaganda do ato): Com a modernidade atual, a mídia tem importante poder, justamente por isso, o ato normalmente utiliza-se do sensacionalismo e a rápida propagação do fato, capaz de espalhar o medo em inimagináveis proporções territoriais. O terrorismo tem uma relação íntima com a visibilidade;

- Uso da violência (bidimensional): Seja ela física, psicológica ou até mesmo das duas. Provavelmente, são um dos elementos primordiais do terrorismo;

- Insurgência e Espontaneidade: Insurgentes são coletividades organizadas que se rebelam contra autoridade governamental. Seu objeto é a tomada do poder, mas em razão da natureza de suas ações, não buscam instaurar um quadro de guerra revolucionária. Sobre a Espontaneidade, afirma que terrorismo é um ato de escolha. O caminho para a radicalização pode levar anos, ou apenas dias, dependendo da vulnerabilidade da pessoa e da influência que vier a receber. A internet de alguma forma pode funcionar como uma intermediadora na adesão de novos membros. De acordo com Atran<sup>4</sup>, “as conspirações terroristas contra populações civis ocidentais tendem a ser pouco sofisticadas e não controladas por organizações internacionais. Ao contrário, elas parecem a partir de redes domésticas,

---

<sup>4</sup> ATRAN, Scott. Antropólogo norte-americano Diretor de Investigação em antropologia no Centre National de la Recherche Scientifique, em Paris. Como pesquisador, tem estudado e escrito sobre o terrorismo, violência e religião. Realizou importantes pesquisas (trabalhos de campo) com terroristas fundamentalistas islâmicos, bem como líderes políticos.

ou mesmo caseiras, com o objetivo de defender cada vez menos uma causa, e mais seus próprios interesses, de amigos e familiares. Os terroristas modernos em geral buscam motivações uns nos outros, dentro de estruturas sociais de “irmandades” reais (de parentesco) ou fictícias (virtuais). É como se a injustiça mundial ressoasse com aspirações pessoais frustradas, e a indignação desse sentido e impulso para a radicalização e a ação violenta”.

- Propósitos definidos: Mesmo na fase do planejamento, os objetivos (alvos) são definidos, bem assim os métodos empregados para disseminar o pavor, os tipos de armas a serem empregados;

- Intolerância: A intolerância no terrorismo é agressiva. (...) O terrorista não apenas condena o seu par a intransigência, mas passam a não reconhecer e a respeitar a verdade de outros povos. Como consequência, passam a suprimir a liberdade de opinião, o pluralismo e impor o pensamento único.

Concordando com essas características, Horgan (2005), ainda declara sobre a vertente psicológica neste perfil moderno:

- Vertente psicológica: um investigador da psicologia do terrorismo, relaciona o terrorista com psicopatias, influencias psicodinâmicas, fatores sociais e psicológicos, problemas biológicos e/ou possíveis frustrações.

## **1.1 - Terrorismo no cenário internacional**

Ainda que com algumas mutações nas características comuns de um terrorista, a ausência de uma definição não frustrou as tentativas da busca de uma que tivesse capacidade de aceitação internacional, principalmente pra ONU. A exemplo disso, em 1994, foi adotada a Resolução 49/60, apresentada na Assembleia Geral da ONU, na qual terrorismo é conceituado como a prática de “atos criminosos planejados ou calculados para provocar estado de terror no público em geral, num grupo de pessoas ou em particulares por motivos políticos”.<sup>5</sup>

Após isso, em 2004, o Conselho de Segurança, definiu terrorismo na Resolução 1566, como sendo:

---

<sup>5</sup> ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. A/RES/49/60. Disponível em <<http://www.un.org/spanish/terrorismo/ag/ares4960.pdf>>

*“[...] atos criminosos, inclusive contra civis, cometidos com a intenção de causar a morte ou lesões corporais graves ou de tomar reféns com o propósito de provocar um estado de terror na população em geral, em um grupo de pessoas ou em determinada pessoa, intimidar a uma população ou obrigar a um governo ou a uma organização internacional a realizar um ato, ou se abster de realizá-lo”<sup>6</sup>*

Contudo, os conceitos apresentados não foram adotados de forma geral pelo mundo. Isto posto, trago a definição dos atos de terrorismo, apresentados na obra de Gonçalves e Reis (2017), de países que contam com legislação penal sobre a matéria:

Na **Alemanha** – Art. 129-A, Código Penal – Organização Terrorista: todo aquele que forma ou participa de uma organização cujos objetivos ou atividades são dirigidos para a comissão de:

- a) assassinato em circunstâncias agravantes específicas, homicídio, genocídio, crime contra a humanidade, ou crime de guerra;
- b) crimes contra liberdade pessoal;
- c) causar sérios danos físicos ou mentais para outra pessoa, ou seja, no âmbito da secção;
- d) cometer crime disposto na Lei de Armas;
- e) intenção de intimidar seriamente a população, para coagir ilegalmente uma autoridade pública ou uma organização internacional por meio do uso da força ou a ameaça do uso da força, ou de prejudicar significativamente ou destruir as estruturas políticas, constitucionais, econômicas ou sociais fundamentais de um Estado ou uma organização internacional, e que, dada a natureza ou as consequências de tais delitos, pode gerar graves danos a um Estado ou a uma Organização Internacional.

**Argentina**, também em seu Código Penal, art. 213 – Terrorista é: aquele que tomar parte de uma associação ilícita cujo propósito seja, mediante a realização de delitos, aterrorizar a população ou obrigar o Governo ou uma Organização Internacional a realizar um ato ou abster-se de fazê-lo, sempre que ela reúna as seguintes características:

---

<sup>6</sup> ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. S/RES/1566 (2004). Disponível em <[<http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=S/RES/1566%20\(2004\)>](http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=S/RES/1566%20(2004))>

- a) ter um plano de ação ou destinado a propagação do ódio étnico, religioso ou político;
- b) estar organizada em redes operativas internacionais;
- c) dispor de armas de guerra, explosivos, agentes químicos ou bacteriológicos, com qualquer outro meio idôneo à por em risco a vida ou a integridade de um número indeterminado de pessoas.

No **Canadá**, o art. 83.01 do Código Penal traduz o terrorismo como um ato ou omissão que, organizado nacional ou internacionalmente e que, se cometido no Canadá, se enquadra em uma das infrações seguintes:

- a) delitos definidos nos tratados internacionais assinados pelo Canadá;
- b) coloca em risco a vida de uma pessoa;
- c) gerar um risco grave para a saúde ou segurança do público ou qualquer segmento do público;
- d) provoca danos materiais substanciais, quer na propriedade pública ou na privada;
- e) gerar interferência grave em um serviço essencial, instalação ou sistema, seja público ou privado, que não inclua advocacia, protesto, dissidência ou paralisação de trabalho que não tem a intenção de provocar a conduta ou danos referidos;

Já nos, **Estados Unidos da América** – 18 U.S.C. §2331 – o crime é descrito com mais detalhes como: Terrorismo Internacional são atividades que envolvam:

- a) atos violentos ou atentatórios a vida humana que violem lei federal ou estadual;
- b) que aparentemente tenham por objetivo:
  - b.1) intimidar ou coagir a população civil;
  - b.2) influenciar a política de Governo por meio de intimidação ou coação;
  - b.3) afetar a conduta de um Governo pela destruição em massa, assassinatos, sequestros;
- c) ocorram principalmente fora da jurisdição territorial, ou transcendam as fronteiras nacionais em termos dos meios pelos quais eles são realizados, das pessoas a quem pretendem intimidar ou coagir, ou do local em que seus autores operam ou buscam asilo.

E segue com a definição do Terrorismo doméstico: atividade que contenham as seguintes características:

a) envolvam atos atentatórios a vida humana que violem lei federal ou estadual;

b) que aparentemente tenham por objetivo:

b.1) intimidar ou coagir a população civil;

b.2) influenciar a política de Governo por meio de intimidação ou coação;

b.3) afetar a conduta de um Governo pela destruição em massa, assassinatos, sequestros;

c) ocorram principalmente dentro da jurisdição do país.

E finalizam com o Crime Federal de Terrorismo, que é uma ofensa que:

a) é calculada para influenciar ou afetar a conduta do Governo por intimidação, ou para retaliar contra a conduta do Governo;

b) é uma violação de um dos vários estatutos listados, incluindo § 930.

c) (relativo a matar ou tentativa de assassinato durante um ataque a uma instalação federal com uma arma perigosa), e § 1114 (relacionado a matar ou a tentativa de assassinato de oficiais e empregados dos EUA).

No cenário da **Francês**, o Código Penal expressa em seu art. 421-1, define que: Terrorismo constituem atos de terrorismo, quando esses forem cometidos intencionalmente em conexão com uma empresa individual ou coletiva que visem a perturbar gravemente a ordem pública pela intimidação ou pelo terror, as seguintes infrações:

a) Ataques internacionais contra a vida, os ataques deliberados contra a integridade da pessoa, rapto e sequestro de aeronave, navio ou outro meio de transporte;

b) Roubo, extorsão, destruição, degradação e deterioração, bem como infrações em matéria de informática definidas no Código;

c) Infrações perpetradas por grupos de combate e outros movimentos previstos no Código Penal -combatentes de grupos e movimentos-;

d) Infrações em matéria de armas, explosivos ou de material nuclear;

e) Receber o produto de uma das infrações;

- f) Crimes de lavagem de dinheiro;
- g) Crimes de informação privilegiada.

Então a **Itália** traz o art. 270-bis do Código Penal que: Organização Terrorista é quem promover, fundar, organizar, participar, dirigir, ou financiar associações cuja finalidade seja a realização de atos de violência para fins de terrorismo -atos de violência são dirigidos contra um Estado estrangeiro, uma organização internacional e institucional- ou subversão da ordem democrática.

Na tentativa de estabelecer um mínimo comum entre as diferentes definições de terrorismo, Schmid e Jongman (1984), depois em um estudo mais recente (Schmid 2004) analisaram 109 definições acadêmicas do termo “terrorismo” e elencam os principais elementos que influenciam os autores:

Quadro 1: Frequência de Elementos Definidores de Terrorismo

Schmid e Jongman (1984)		Schmid (2004)	
Frequência (%)		Frequência (%)	
<b>1</b>	Violência e Força (83,5)		Carácter político (68)
<b>2</b>	Razões Políticas (65)		Terror (população) (59)
<b>3</b>	Medo, terror enfatizado (51)		Ameaça (42)
<b>4</b>	Ameaça (47)		Coerção (38)
<b>5</b>	Efeitos (psicológicos) e reacções (antecipadas) (41,5)		Civis (36)
<b>6</b>	Diferenciação vítima/alvo (37,5)		Táctica, Estratégia (35)
<b>7</b>	Ação intencional, planeada, sistemática e organizada (32)		Ilegal, Criminal (30)
<b>8</b>	Método de combate, estratégica, tática (30,5)		Uso demonstrativo (28)
<b>9</b>	Sem restrições humanitárias (30)		Comunicação (27)
<b>10</b>	Coerção, extorsão, induzir comprimento (28)		Guerra Psicológica (12)

Fonte: Schmid e Jongman (1984) e Schmid (2004)

Comprovando a veracidade do quadro a cima, o quadro a seguir ainda mais atual, apresenta-se a permanente manifestação de elementos indispensáveis para compor definição de terrorismo estrangeira, ainda que sejam distintas entre si:

Quadro 2–Elementos da definição do ato terrorista na legislação estrangeira

<b>Efeito do ato terrorista</b>	ato que causa terror na população.
<b>Conteúdo do ato terrorista</b>	ato atentatório à vida, à integridade física, ao patrimônio ou à liberdade das pessoas; ato atentatório às edificações e aos

	serviços e infraestruturas essenciais, inclusive informatizados, com capacidade de causar grandes danos; ato que gera risco à saúde das pessoas; ato atentatório ao meio ambiente.
<b>Finalidade do ato terrorista</b>	ato com finalidade de intimidar população, de influenciar ou afetar a conduta do governo; subverter a ordem constitucional ou a paz pública; afetar as estruturas políticas, constitucionais, econômicas ou sociais fundamentais de um Estado ou uma organização internacional; obrigar o governo ou organização internacional a realizar ato ou abster-se de realizá-lo; propagação do ódio étnico, religioso ou político.
<b>Modus operandi do ato terrorista</b>	ato planejado e coordenado por grupo organizado, com uso de armas capazes de atingir número indeterminado de pessoas.
<b>Motivação do ato terrorista</b>	ato motivado por causa política, religiosa ou ideológica.

Fonte: Nota Informativa nº 245, de 2014, da Consultoria Legislativa do Senado Federal, de autoria de Tiago Ivo Odon.

## 2 – Legislação de Terrorismo no Brasil

Influenciada pelo repúdio internacional ao terrorismo, em seu art. 5º da Constituição Federal de 1988, trouxe pela primeira vez à legislação brasileira dispositivos que abordassem de forma direta o tema. Veja:

Art. 5º .....

.....

XLIII - a lei considerará crimes inafiançáveis e insuscetíveis de graça ou anistia a prática da tortura, o tráfico ilícito de entorpecentes e drogas afins, o terrorismo e os definidos como crimes hediondos, por eles respondendo os mandantes, os executores e os que, podendo evitá-los, se omitirem;

.....

Art. 4º A República Federativa do Brasil rege-se nas suas relações internacionais pelos seguintes princípios:

De forma indiretamente, a Constituição se refere ao terrorismo no art. 5º, XVII e XLIV, vedando que organizações de caráter paramilitar e criminalização da ação de grupos armados contra a ordem constitucional e o Estado de Direito. O artigo 109 e seu §5º, traz a federalização dos crimes contra os direitos humanos e questões de competência. E por fim, o art. 136 e 137, aborda terrorismo e medidas constitucionais de exceção.

Faccioli (2017), conta que em 2003, a Lei 10.744, não com objetivo criminal, mas para atribuir responsabilidade estatal decorrente do prejuízo causado pelo terror em guerra, atentados ou fatos conexos, definiu que terrorismo seria *“qualquer ato de uma ou mais pessoas, sendo ou não agentes de um poder soberano, com fins políticos ou terroristas, seja a perda ou dano dele resultante acidental ou intencional”*.

O ato terrorista, de fato esteve tipificado na Lei nº 7.170, de 14 de dezembro de 1983, Lei de Segurança nacional, que define os crimes contra a segurança nacional e a ordem política e social. No art. 20 traz:

*“Art. 20 - Devastar, saquear, extorquir, roubar, sequestrar, 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”<sup>7</sup>*

Apoiando-se no citado artigo 20, alguns autores entendiam que existia a tipificação analógica do terrorismo. Nesse sentido Nucci:

*“(...) Valeu-se o legislador da denominada interpretação analógica. Primeiramente, enumerou formas de terrorismo como devastar, saquear, extorquir, roubar, sequestrar, manter em cárcere privado, incendiar, depredar, provocar explosão e praticar atentado pessoal para, na sequência, embora com redação equívoca, ter mencionado ou atos de terrorismo. Em nosso entendimento, deve-se ler ou*

---

<sup>7</sup> Lei nº 7.170, de 14 de dezembro de 1983. Presidência da República. Brasil

*outros atos de terrorismo, vale dizer, dados os exemplos do que sejam **condutas terroristas**, justificadas pelo **inconformismo político** ou para a obtenção de fundos voltados à manutenção de organizações políticas clandestinas ou subversivas, houve a ampliação do tipo mencionando-se ou atos de terrorismo. Esse é o delito considerado, pois, hediondo. **A interpretação analógica é forma válida de se buscar o verdadeiro alcance e sentido de uma norma penal.** Vide o exemplo do homicídio: “Se o homicídio é cometido: (...) IV – à traição, de emboscada, ou mediante dissimulação ou outro recurso que dificulte ou torne impossível a defesa do ofendido” (art. 121, § 2.º, CP). Qual seria esse recurso? Qualquer um que, por interpretação analógica, se assemelhe aos exemplos dados. Outro exemplo ilustrativo da interpretação analógica é encontrado no art. 260, IV, do Código Penal, que cuida do perigo de desastre ferroviário. Dadas as hipóteses em que o impedimento ou perturbação do serviço de estrada de ferro pode acontecer (incisos I, II e III), o tipo penal generaliza, dizendo “ou outro ato de que possa resultar desastre”. Qual seria esse ato? Qualquer um semelhante aos anteriores. Em suma, parece-nos que o delito de terrorismo está previsto no art. 20 da Lei 7.170/83. E, caso o delito seja cometido por conduta grupal (em concurso de pessoas ou fruto de associação criminosa), pode-se aplicar o disposto no art. 5.º, XLIV da CF: cuida-se de delito inafiançável e imprescritível. Embora possamos criticar a opção pela imprescritibilidade, pois injustificável sob vários prismas, é preceito constitucional, merecedor de cumprimento.”. (NUCCI, 2014)*

Foi então que, na intenção de sanar a de necessidade de caracterizar de forma unívoca, tivemos a chegada da Lei antiterrorismo, nº 13.260/2016, que se propôs a definir e tratar de modo individual o fenômeno do terrorismo.

## **2.1 – A Lei Antiterrorismo (Lei 13.260/2016)**

Em 2014, tivemos uma experiência ruim durante a Copa das Confederações, em que alguns grupos ou mesmo atos individuais em manifestos contra gastos públicos e outras questões políticas do momento, espalharam medo com atitudes de vandalismo e violência.

Diante disso, em março de 2016, motivado pela preocupação com a realização e a segurança durante os Jogos Olímpicos realizados no Brasil, o então governo da presidente Dilma Rousseff (PT), sancionou a Lei Antiterrorismo, Lei nº 13.260/2016. Além de o país ganhar maior visibilidade e se tornar um potencial alvo mundial à ataques terroristas, também vinha de uma “onda” de manifestações e atos contra o governo, que levaram a situações de pânico e temor. Sendo assim, vários países ameaçaram não participar dos jogos se a legislação brasileira não apresentasse uma disciplina sobre o tema.

Assim como diz a própria ementa do projeto<sup>8</sup>, a Lei Antiterrorismo vem para regulamentar 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. 7.960, de 21 de dezembro de 1989, e 12.850, de 2 de agosto de 2013”.

## **2.2- Processo de aprovação**

O projeto de lei iniciou o processo legislativo por provocação do poder executivo, em julho do ano de 2015, na Câmara dos Deputados tramitou em regime de urgência. Após aprovação na casa, o Projeto de Lei da Câmara – PLC 101/2015 seguiu para o Senado. Lá, após longos debates, recebeu diversas sugestões e teve algumas alterações no texto. Retornou à Câmara, onde os deputados rejeitaram as mudanças no texto feitas pelo Senado e mantiveram a proposta que havia sido aprovada na nesta casa.

A maior polêmica que girou em torno do texto, foi a incorporação de atos que decorressem em: incendiar, depredar, saquear, destruir ou explodir meios de transporte ou qualquer bem de natureza pública ou privada, se caracterizavam como atos de terrorismo.

O texto final, um substitutivo do Deputado Arthur Maia (PSD-BA), foi aprovado e enviado ao poder executivo para sanção. Nele, excluía os movimentos sociais desse tipo de crime, criando uma espécie de salvaguarda, que assegurava o direito de manifestação por parte da população.

---

<sup>8</sup> Constituição Federal. Lei 13260/2016 de 16 de março de 2016. Regulamenta o disposto no inciso XLIII do art. 5º

Ainda assim, o projeto recebia inúmeras críticas por parte da população, movimentos sociais e também por estudiosos do tema, entretanto, o processo legislativo precisava ser célere e tramitou em regime de urgência, já que o governo recebia pressões internacionais relacionadas à segurança em virtude das Olimpíadas que, como dito anteriormente, estavam programadas para acontecer no Brasil.

A norma então foi sancionada pela então presidente Dilma Rousseff, que realizou 8 vetos, dos quais previam enquadrar como atos de terrorismo incendiar, depredar e destruir meios de transporte ou bens públicos ou privados; os contra sistemas de informática ou bancos de dados; os relacionados aos danos ambientais e outros. A chefe do poder executivo argumentou que as definições eram *“excessivamente amplas e imprecisas, com diferentes potenciais ofensivos, cominando, contudo, em penas idênticas, em violação ao princípio da proporcionalidade e da taxatividade (...)”*.<sup>9</sup>

Isto posto, a seguir, vamos explorar o texto da lei aprovada e seus desdobramentos após sua publicação.

### **2.3 - A definição do crime de terrorismo trazido pela Lei 13.260/2016**

A lei inicia com art. 1º tratando dos propósitos, os objetivos desta. Em seu art. 2º, o legislador trouxe a definição do crime com as seguintes palavras:

*“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.”*

A lei continua pontuando quais são os atos considerados de terrorismo:

§ 1º (...):

*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;*

---

<sup>9</sup> Mensagem nº 85, de 16 de março de 2016. Presidência da República. Brasil

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:*

Em seguida, faz uma ressalva no § 2º do art. 2º, com uma excludente 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***”.

Assim, prosseguimos analisando algumas das lacunas resultantes deste texto apresentado, com foco nas quais competem o objetivo deste estudo.

## 2.4 – Lacunas da lei

A lei antiterrorismo apresenta uma série de problemas técnicos. A formulação do mecanismo de regras ficou extremamente vago com a conduta descrita pelo artigo 2º e rol de atos nos seguintes. A redação ficou imprecisa, com termos muito genéricos e deixaram abertos à interpretações do aplicador da lei no caso em concreto. Da forma que o texto está, no momento de subsunção da conduta à norma, faltam detalhamentos que impedem o correto enquadramento do crime ao delito, é possível que um real ato terrorista deixe de ser punido e não tratado da forma em que a lei se comprometeu.

Fatores imprescindíveis na conduta, a exemplo do motivo político, não foram abarcados pela descrição. A pesquisa demonstra, tanto pela história, como pela tendente legislação mundial e até mesmo pela consequência, resultante da motivação política nessa transgressão.

O aprofundamento nas especificidades das leis antiterrorismo no Brasil portanto, pode nos mostrar alguns pontos cruciais à intenção e necessidade de legislar devidamente sobre a matéria.

### **3 – Polêmicas em torno da lei no Brasil e das tentativas de alteração**

São incontáveis as polemicas e teorias que giram em torno da matéria. Não há de se esperar menos em se tratando de um assunto que não há consenso conceitual. Mas destacamos os que em nosso entendimento, merecem ser explorados. São eles:

- Criminalizar movimentos sociais
- Necessidade ou não de lei rígida e específica contra o terrorismo no Brasil
- Possível falha proteção à bens públicos e privados

Decorrente destes pontos polêmicos, surgiram novas propostas legislativas para alterar à Lei 13.260/2016, abordando temas que foram vetados nesta lei, além de outros considerados relevantes para autores, dos quais alteram ou acrescentam dispositivos mais adequados e mais atualizados de acordo com o cenário pátrio e atendendo à legislações internacionais das quais o Brasil é signatário.

Alguns dos projetos são o PLS 76/2018, PL 650/2019, PLS 44/2014 e PLS 178/2015 e PLS 272/2016. Cada um deles tem seu histórico de debates, entretanto chamamos a atenção para o PLS 272/2016, que de longa data conta com a defesa de uma pluralidade de apoiadores que consideram o projeto o mais perto do adequado para nosso ordenamento jurídico, além de resgatar pontos mutilados pelos vetos presidenciais, na lei antiterrorismo aprovada. Ademais, o atual presidente, Jair Bolsonaro, declarou-se favorável à aprovação da proposta.

Na defesa das alterações e desconstruindo argumentos de polemicas citadas, pedimos licença para reproduzir as palavras em audiência pública realizada no Senado Federal, justamente para discutir o PLS nº 272/2016, do então Líder Nacional do Movimento Brasil Livre, Sr. Kim Kataguiri, e hoje Deputado Federal - DEM/SP-, defendendo que "isso não criminaliza movimento social nenhum. A partir do momento em que você define de maneira bastante específica que o terrorismo

consiste na prática – isto já está previsto na legislação, não é mudança proposta por esta Comissão – por um ou mais indivíduos dos atos previstos no artigo que define, taxativamente, como exige o Direito Penal, "incendiar, depredar, saquear, destruir ou explodir meios de transporte ou qualquer bem público privado", isso não criminaliza, de maneira nenhuma, quem está fazendo manifestações pacíficas, quem de fato está promovendo manifestações para reivindicar uma pauta política legítima sem depredar ou danificar nenhum tipo de patrimônio público, sem prejudicar o funcionamento de nenhum serviço público essencial."

No decorrer dos debates de instrução do Projeto de Lei do Senado nº 272/2016, ergue-se uma nova polêmica arguida por defensores da vertente que condena as alternativas proposta por este, sustentando que o relatório do PLS, não leva em consideração o valor material ou simbólico do bem que se refere na conduta (trazida pelo projeto como atos de terrorismo) de *incendiar, depredar, saquear, destruir ou explodir meios de transporte ou qualquer bem público ou privado*, além de atos de *interferir, sabotar ou danificar sistemas de informática ou bancos de dados*.

Não obstante, o palestrante Kim, prossegue com ponderações no tocante à polêmica de vício de inconstitucionalidade nas modificações da lei, dizendo: "seria até uma contradição você falar sobre a inconstitucionalidade do projeto ao mesmo tempo em que você não protege serviços públicos essenciais, que, muitas vezes, são interrompidos por ações que, de fato, hoje não o são, mas que deveriam ser tipificadas como terrorismo pela nossa legislação".<sup>10</sup>

Cabe ressaltar que, há apoio de vários movimentos sociais que concordam com as alterações aqui recomendadas. Talvez esses, atentam-se ao receio de que a causa justa buscada por seus grupos, observando a lei e os fundamentos humanitários de um Estado, sejam mal vistos – e aqui falamos apenas de imagem idônea que alguns grupos tem - pela sociedade, por circunstâncias que 'infiltrados' com atitudes totalmente desconexas aos seus preceitos venham a causar.

Outro ponto de suma importância abordar por também ser objeto de polêmica, é quanto à possibilidade de a lei brasileira se tornar muito dura. Comparando a legislação internacional, já apresentada acima, com as alterações

---

<sup>10</sup> Kim Kataguri. Audiência Pública Interativa, Senado Federal. Disponível em [https://www.youtube.com/watch?v=c5SxnPEGfm4&t=975s\\_](https://www.youtube.com/watch?v=c5SxnPEGfm4&t=975s_)

que se está se propondo aqui, retornamos às palavras de Kim Kataguri: “a verdade é que a maior parte dos países desenvolvidos, a maior parte dos países da Organização de Cooperação e de Desenvolvimento Económico - OCDE tem tipificado não só diversas atitudes, mas também, o financiamento como terrorismo, incluindo-se aí, por exemplo, dois países que têm governos e tradições bastante abertos e tolerantes, com visões até completamente conhecidas antidiscriminatórias, como o Canadá e a França, que têm legislações, inclusive, mais “pesadas” (...) e que incluem diversos atos e diversos poderes que o Governo poderia ter em casos da prática desses atos, inclusive permissões sem autorização judicial. Ou seja, o nível de legislação que está sendo discutido, a exigência da legislação que tem sido discutida, a rigidez da legislação que tem sido discutida em países muito mais abertos do que o Brasil, como a França e como o Canadá, tem sido muito mais elevada (...). Não é que eu ache que a gente deva adotar a mesma legislação desses países, porque a gente não sofre com o terrorismo internacional, como eles sofrem. Mas a gente sofre com o terrorismo doméstico”.<sup>11</sup>

Retomando às falhas legislativas atuais, não podemos isentar legalmente por falta de melhor descrição/conceituação criminoso que percorre todo o ato e resultado de terror, por estar defendendo bandeira cívica.

#### **4 – Motivação Política e o Crime de Terrorismo**

De acordo com importante afirmação de Colombo (2015), em relação a motivação política, “o terrorismo é muitas vezes utilizado instrumento de uma estratégia política. Enquanto há formas não políticas de terrorismo, como o criminal ou o terrorismo psicopatológico, a motivação política é a mais presente desde que os terroristas desafiam o monopólio da violência do Estado e sua habilidade de proteger os cidadãos. O ato terrorista, assim, obtém um significado político mesmo quando sua motivação não é política unicamente, mas também religiosa, criminosa ou psicopatológica. No relatório final do Grupo de Trabalho de Políticas da ONU e Terrorismo (ONU, 2002 apud SCHMID, 2004, p. 214, tradução nossa), consta-se que “terrorismo é um ato criminoso, mas é mais do que mera criminalidade. Para

---

<sup>11</sup> Kim Kataguri. Audiência Pública Interativa, Senado Federal. Disponível em <https://www.youtube.com/watch?v=c5SxnPEGfm4&t=975s>

superar o problema do terrorismo, é necessário entender sua natureza política assim como sua criminalidade e psicologia”.

Dessa forma, percebe-se de todos conceitos aqui trazidos, tanto por autores e estudiosos, como aqueles já aceitos pela própria ONU no passado, há existência da relação política no crime. Muito embora não haja consenso, é fato que nas mais diversas versões, a palavra “política” está presente. É como se não tivesse como falar de terrorismo e não correlacionar. Isso porque, não há como descrever o fenômeno do terrorismo sem as palavras chaves que o representam e caracterizam.

Ainda nessa mesma linha de raciocínio, Faccioli (2017) declara que em relação a motivação, o terrorismo pode receber diversas classificações. Quando falamos em motivação, estamos nos referindo a impulsos que levaram as pessoas atuarem como terroristas. A motivação envolve fenômenos de toda ordem, emocionais, biológicos, sociais, políticos etc.; é um processo responsável por iniciar, direcionar e manter comportamentos visando o cumprimento de metas fixadas pelos atores terroristas.

Delito político seria todo atentado contra a ordem política da nação, quer externa, quer interna, ou seja, contra a estrutura e a segurança do Estado, afirma Bento de Faria (FARIA,1958). Pontes de Miranda (MIRANDA,1967), destacou que os crimes políticos são aqueles “perpetrados contra a ordem política da União, dos Estados-membros, do Distrito Federal, dos Territórios e dos Municípios”.

O jurista e ex presidente da Espanha, Luis Jimenez de Asúa, defende que os crimes políticos são classificados em “puros” e “complexos”. Aqueles vulneram apenas a organização política estatal, estes, também chamados de “mistos”, lesionam também bens jurídicos tutelados pelo direito penal comum (ASÚA,1964).

Quanto aos crimes políticos puros, o STF entendeu:

*“Extraditando acusado de transmitir ao Iraque segredo de estado do Governo requerente (República Federal da Alemanha), utilizável em projeto de desenvolvimento de armamento nuclear. Crime político puro, cujo conceito compreende não só o cometido contra a segurança interna, como o praticado contra a segurança externa do Estado, a caracterizarem, ambas as hipóteses, a excludente de concessão de extradição.” (Ext 700-QO, Rel. Min. Octavio Gallotti, DJ 05/11/1999)*

Por si só, o terrorismo é uma antítese ao estado democrático de direito, como então defini-lo sem trilhar o sentido inerente a sua essencial motivação?

#### **4.1 - Motivação política X outros tipos penais brasileiros**

É muito clara a diferenciação, por exemplo, de movimentos sociais, que normalmente são insuflados por causas nobres e respeitam leis humanitárias, enquanto que os atos de terrorismo não estão incutidos com essa preocupação, tendo assim atitudes em sentido contrário.

Entretanto, há que se falar do indivíduo que mesmo envolvido com a manifestação legítima de reivindicações do que lhe acha direito, comete um “ato terrorista”. Daí a preocupação de uma tipificação mais cirúrgica do que a vigente do crime, abarcando a essência política intrínseca nele.

O terrorismo é uma típica “macrodelinquência”, não há como trata-lo como um crime comum que atenta apenas a um único ser atingido. Sendo assim, indo direto ao ponto, não se trata de criminalização de movimentos sociais que obviamente existem por razões de reivindicações de questões coletivas, apenas da criminalização do terrorismo, como ele deve ser criminalizado.

A aparente simetria dos fatos, se mostra improcedente ao tomar rumos completamente divergentes na forma de agir e no resultado. Nenhuma cartilha de luta por direitos humanos ou sociais, propõe morte intencional de vítimas, sejam elas civis, figuras emblemáticas ou casuais. Além disso, ainda que queiram ganhar visibilidade e mais simpatizantes com causa, jamais teria a intenção de fazer espetáculo de violência. É típico de um ato terrorista a valorização da divulgação, através da imagem se pretende adquirir simpatia para uma determinada causa política. O terrorismo faz-se uma manifestação política específica, em consequência à essa especialização da forma dos atos.

A simbologia do terrorismo é atingida na sua plenitude justamente na sua forma sensacionalista de atingir poucos e apavorar milhares. Além da forma espetacular, no sentido de dar visibilidade, é até uma mensagem pedagógica á aqueles que divergem.

Quanto aos outros tipos penais, embora o assassinato e terrorismo cometam atos de homicídio, as intenções são distintas. Quando os assassinatos políticos

ocorrem em série e a intimidação do oponente se torna mais importante que sua eliminação física, tal ação inclina-se ao campo conceitual do terrorismo (Jongman e Schmid, 1988).

No tocante aos ataques, é bem verdade que comparado à países como por exemplo os Estados Unidos, o Brasil perde em número de ataques terroristas internacionais. O que não significa que aqui não tenhamos registros do crime e muito menos que estamos livres de ser eventual alvo de terror independente de quem quer que seja o autor.

Por esta razão, cabe-nos recordar que em 22 de junho de 2016, a revista Veja publicou matéria com o título “*O EI (Estado islâmico) tem um recrutador de brasileiros: Ismail al-Brazil*”, trazendo informações acerca de ameaças terroristas no Brasil. Um trecho da matéria diz:

*“...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 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 país 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-Brazil – ou, simplesmente, ‘O Brasileiro’ (...) Além de fazer propaganda do grupo extremista, Al-Brazil 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”.*

Aqui nos reportamos à um peculiar e reconhecido tipo de ação terrorista, aquela que estamos mais habituados a ver, ainda que internacionalmente, e a identificar facilmente como um ataque terrorista. Ocorre que, como vimos anteriormente, o terrorismo moderno não necessariamente se expressa nos moldes triviais.

Não obstante, chamamos a atenção para análise de fatos, ou seja, de caso em concreto. Recentemente em Juiz de Fora (MG), durante ato de apoio à

campanha para presidente do Brasil, o então candidato Jair Bolsonaro (PLS), foi golpeado por uma facada na região do abdômen. Bolsonaro precisou passar por cirurgia e ficou vários dias hospitalizado. Correu risco de morte e ainda hoje passa por procedimentos cirúrgicos e outros cuidados decorrentes da facada.

Matéria realizada pelo G1, informa que o autor da facada, Adelino Bispo Oliveira, é um mineiro de 40 anos, filho de uma funcionária do serviço de varrição da Prefeitura Municipal de Montes Claros e de um gari. Trabalhou como servente de pedreiro. Chegou a ser filiado ao PSOL de 2007 a 2014, no diretório de Uberaba. Em seu perfil no Facebook, Bispo faz diversas postagens críticas à Bolsonaro e ofensivas aos eleitores do candidato. Há também em seu perfil, imagens de participação em ato com militantes por "Lula Livre".<sup>12</sup>

O perfil do acusado é aparentemente de um homem comum, inclusive pelo notório interesse por política, visto que cada vez mais o cidadão vem participando direta e indiretamente pelo assunto, tal como cobrar de seus governantes postura e atitudes condizentes com os interesses da sociedade. O que podemos inferir dos fatos até então, é apenas de um cidadão de características consuetudinárias. Apesar das manifestações agressivas citadas na matéria, com o advento da internet e da sensação de respaldo pelo anonimato e distância física inerente dela, infelizmente é comum que usuários discutam e até se alterem ao defender seu ponto de vista.

Isto posto, analisemos agora o perfil e principalmente a motivação e objetivo no ato criminoso de Adelino. A facada desferida não foi contra qualquer civil, ou mesmo manifestante que ali apoiava a candidatura do presidencial. O alvo na situação, nunca foi qualquer um. Foi direcionado à um homem que ali representava uma extensa coletividade que a cada dia aumentava numericamente, inclusive em dados de pesquisas que demonstravam que o apoio ao candidato vinha crescendo nas intenções de voto. Ainda nessa linha de raciocínio, apenas para melhor entendimento do cenário político à época e ao raciocínio do estudo, há que se falar que o ex presidente, Luiz Inácio Lula da Silva – Lula - (detido, acusado de crimes cometidos durante seu mandato), ao qual Adelino havia participado de ato em apoio à sua soltura já que durante essa mesma disputa eleitoral, houve interposição de

---

<sup>12</sup> G1. Globo.com. Minas Gerais. Disponível em: <https://g1.globo.com/mg/grande-minas/noticia/2018/09/06/o-que-se-sabe-sobre-o-suspeito-de-esfaquear-jair-bolsonaro.ghtml>

recursos à justiça, que ao depender de seu desfecho, o detento tinha chances de também disputar a presidência e ser o principal oponente de Bolsonaro.

Ocorre que a decisão judicial foi contra o pleito e declarou o ex presidente inelegível. O Partido do Trabalhadores (PT), teve que indicar um novo candidato para compor a chapa. A consequência disso, era uma provável desconcentração de votos para o referido partido, já que não seria o líder, com sabido poder de influência à este segmento de eleitores, o representante na disputa eleitoral. Embasados em análise de especialistas e pesquisas realizadas à época, Lula era o único com capacidade de derrotar Bolsonaro nas urnas.<sup>13</sup>

Isto posto, é inegável a inconformada posição política de Adelino, exteriorizada na ação contra o candidato Bolsonaro. O denunciado ataca um líder que naquela ocasião representava grupo que defendia possível forma de governo distinta da que este é signatário. Jair Bolsonaro não foi atacado na posição de mero civil possuidor de pensamentos opostos aos de Adelino. A clara intenção na ação em tela, é passar uma mensagem de terror nas pessoas através do uso da violência física ou psicológica, com o intuito de intimidar uma sociedade e coagir à ideologias fundamentalistas, sejam elas de natureza religiosa, ideológica ou **política**. Ora, se não é exatamente a fundamentação teórica apresentada e fundamentada por inúmeras vezes neste artigo, inclusive por Jongman e Schmid (1984), já positivada em vários países também citados, de hipótese de atentado por motivação política?!

Evocamos nesta oportunidade a reflexão de Pierre Marie Dupuy (2004), afirmando que “terror exercido numa população civil como uma arma política está evidentemente no centro da definição de terrorismo.”<sup>14</sup>

Um terrorista age justamente contra aqueles que não compartilham da sua verdade, baseando-se na intolerância e ameaça. O ataque foi o meio que ele se utilizou para atingir fim maior, qual seja: causar medo no então representante político que aqui tratamos; espargir esse mesmo sentimento por todos aqueles que ali o apoiavam pacificamente (exercendo o direito também conferido à eles de legítima manifestação de interesse político); e por consequência, liquidar qualquer possibilidade de vitória política de seu “opositor”, seja por desistência causada pelo

---

<sup>13</sup> Estadão. Matéria publicada no Jornal Estadão. SP. Disponível em: <https://politica.estadao.com.br/noticias/eleicoes,sem-lula-bolsonaro-lidera-corrída-presidencial-com-20-diz-ibope,70002465828>.

<sup>14</sup> DUPUY, Pierre-Marie (2004), op. cit., p. 5.

medo ou mesmo a morte de Bolsonaro. É uma metodologia clara de agir contra um e intimidar a milhares.

Contudo, Adelino Bispo Oliveira não pode ser enquadrado na conduta típica do crime que enfocamos, já que a Lei Antiterrorismo foi falha ao não trazer o aspecto político como um dos fatores motivacionais.

## **5 – Necessidade de alterações na lei vigente**

Mesmo após sofrermos tanta pressão mundial para que o Brasil legislasse sobre a matéria, verificamos na prática a impossibilidade de aplicação e adequada da lei, para punição do agente e repressão do terrorismo. Se existe tanta divergência mundial sobre uma única conceituação justamente por haver caráter de distintas visões nacionais do terrorismo, que tentam se adequar à individual realidade das ações terroristas manifestas nestes, então há que nos voltar a atenção sobre a iminente necessidade de adequação da norma também em nosso país.

Essa necessidade de passarmos por um novo processo de modificação da lei vigente se dá, quando lamentavelmente nos deparamos com o caso em concreto e não podemos nos resguardar e muito menos tratar um terrorista com a punição que lhe é devida, por não haver no direito positivado, as ações incriminadoras descritas, ainda que claramente emoldadas na esfera teórica.

Se lutar pelos direitos constitucionais/ sociais, lutar pela efetividade desses direitos, não pode ser confundido no âmbito teórico, menos ainda se confundir na prática, nos fatos reais. Aqui se quer criminalizar o ato de delinquência, individual ou coletivo, a conduta transgressora que ainda que iniciado por razões justas, em nada se legitima quando intencionalmente espalha o medo, terror e mais componentes constitutivos de um ato terrorista.

E aqui, mais uma vez abordamos a necessária inserção de motivações políticas na lei, pois a conduta deve estar muito bem especificada no tipo, sob pena de dar margem no caso em concreto, de o Estado ser levado a uma interpretação extensiva, ao tentar exercer seu papel *jus puniendi*. Complemento que, segundo a doutrina majoritária, do Direito Penal Brasileiro, a conduta deve ser específica, taxativa e não dar margem para interpretação extensiva.

Quanto a vertente que defende que no Brasil não há necessidade de leis tão específicas por não ser alvo de constante ataque terrorista, destacamos que em

tese, a intenção é mesmo antecipar a capacidade de atuação do Estado contra o terrorismo. Essa é a intenção, antever o crime e assim a manutenção da lei e do princípio da legalidade, se não há crime sem lei anterior que o defina, como seria possível intervenção com equidade.

Ademais não podemos nos furtar dos compromissos internacionais firmados pelo Estado. A convenção de Palermo trata do crime organizado internacional, por sua vez a Convenção Interamericana do combate ao terrorismo, ambas foram ratificadas pelo Brasil e por outros países que declaram batalha contra esse fenômeno e apoio a causas de Direitos Humanos de defesa da Organização das Nações Unidas – ONU. Transformações na lei à luz destes acordos, são no mínimo um avanço de encontro a evolução que estas relações internacionais se projetam.

### **5.1- Alterações sugeridas**

Respeitando as opiniões que divergem, algumas vezes desprovidas de instrução científica a respeito do tema, peço licença para sugerir alterações na Lei Antiterrorismo aprovada em 2016, com modificações no texto trazido no artigo 2º, que concerne à definição do crime de terrorismo, ao qual é extremamente sucinta e pouco eficaz no conteúdo descritivo de um terrorista. Também rogamos por dispositivo, que regresse parcial texto vetado pelo poder executivo, aduzindo corretamente a motivação social, ideológica e política, dando assim, guarida no ordenamento jurídico brasileiro para identificar, processar e punir ato terrorista.

No momento, existem algumas propostas em tramitação no Congresso que visam alterar a lei vigente. Delas, destacam-se duas no Senado Federal, que são elas: PLS 178/2015 e PLS 272/2016. O PLS 178/2015, de autoria do Senador Davi Alcolumbre, determina que seja incluído no Código Penal, capítulo exclusivo para tratar condutas de terrorismo, além de descrever o crime como a conduta de *criar, constituir ou fundar organização terrorista, com pena de reclusão de 30 anos; apoiar organização terrorista (8 a 20 anos); chefiar ou liderar grupo terrorista (12 a 20 anos) e ajudar na criação de grupo terrorista (8 a 12 anos)*. Já o PLS 272/2016 acrescenta os seguintes dispositivos:

- a) Incisos VI e VII no § 1º do art. 2º;

- b) Os §§ 3º e 4º no art. 3º;
- c) Os arts. 3º-A e 7º-A.

Para melhor ilustrar proposta do PLS, exibimos quadro comparativo entre a Lei Antiterrorismo atual e a redação proposta pelo PLS 272/2016:

O que diz a Lei 13.260, de 2016	Redação proposta pelo PLS 272/2016
<p>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.</p>	<p>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 ou religião, ou por outra motivação política, ideológica ou social, quando cometidos com a finalidade de provocar terror social ou generalizado, expondo a perigo pessoa, patrimônio, a paz pública, a incolumidade pública ou a liberdade individual, ou para coagir governo, autoridade, concessionário ou permissionário do poder público a fazer ou deixar de fazer alguma coisa, por motivação política, ideológica ou social.</p>
<p>São atos de terrorismo:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- 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;</li> <li>- 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</li> </ul>	<p>São atos de terrorismo:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- 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;</li> <li>- 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</li> </ul>

<p>bancárias e sua rede de atendimento;</p> <p>- Atentar contra a vida ou a integridade física de pessoa.</p>	<p>bancárias e sua rede de atendimento;</p> <p>- Atentar contra a vida ou a integridade física de pessoa;</p> <p>- Incendiar, depredar, saquear, destruir ou explodir meios de transporte ou qualquer bem público ou privado;</p> <p>- Interferir, sabotar ou danificar sistemas de informática ou bancos de dados.</p>
---	---

Fonte: Agência Senado

O PLS tramita de forma terminativa na Comissão de Constituição e Justiça do Senado Federal e poderá ir diretamente à Câmara caso não haja recurso para votação em Plenário.

Cumprе esclarecer que as proposições legislativas aqui indicadas, não são a de mais absoluto e integral apoio desta defesa. Menos ainda, buscamos a aprovação de projeto “A” ou “B”, mas sim, uma alteração que dedique-se à suprir lacunas deixadas pela lei 13.260/2016, bem como à outras demandas de igual relevância no combate deste fenômeno.

### **Conclusão e considerações finais**

Um outro importante raciocínio construído por Galito (2013), auferido da análise dos subseqüentes, diz que “o terrorismo ou se admite “primeiro e antes de mais nada um fenômeno social” (Gross - 2006) ou considera-se uma forma de “resistência violenta ao Estado ou ao serviço dos interesses do Estado” (Crenshaw 1981), pois os objetivos políticos são precisamente os que conferem significado ao terrorismo” (Dupuy 2004)”.

Convém aqui manifestar naquilo que nos cabe e concluir o raciocínio destes pontos polêmicos, com a manifestação de particular ausência de compreensão da ótica que condena possibilidade de lei nova com as alterações aqui tratadas, como exemplo o **PLS 272/2016**, alcançar ações de cidadãos de bem comuns, menos

ainda grupos organizados em busca de pautas públicas, civilistas, de atitudes cidadãs de se manifestar. Não há percepção de onde a lei alcança estes.

A lei não alcança quem queira defender seus direitos com democracia, exercer cidadania. Ao contrário, consideramos que os 8 vetos presidenciais feitos à lei sancionada, estes sim impediram que essa alcançasse o terrorismo moderno e praticado no Brasil, que se mostra fundamentadamente relacionado à motivos políticos.

Como demonstrado exaustivamente neste estudo, a doutrina quase que unanime e a legislação existente no mundo vai boa parte em direção da criminalização do terrorismo pelo ato propriamente dito. Cumpre dizer que exatamente neste ponto, enxergamos com facilidade a necessidade de motivos ideológicos, políticos e/ou sócias para dar estímulo a uma reação criminosa gravíssima, geradora de lesões ao tecido social de uma nação.

Além disso, o ponto chave dessa polemica e do valor dos danos consequentes de atos dessa, é que a partir do momento em que a ação de depredação é realizada com inequívoca intenção dos atos já previstos na lei como de terrorismo, em razão de *xenofobia, discriminação, preconceito de raça, cor, etnia ou religião*, não importa qual patrimônio (público ou privado) que seja atingido, o que realmente julga-se imprescindível é a finalidade causar medo (terror), motivado por questões religiosas, sociais, ideológicas ou políticas, por vias absolutamente não democráticas.

As desgraças causadas pelo terrorismo não são de mesmo nível que as outras citadas. O que não nos parece adequado juridicamente falando, é a equiparação de práticas ou mesmo ação isolada, seja tratada penalmente por mero assassinato, depredação, invasão e outros crimes já previsto no Código Penal. As alterações necessárias na lei atual são uma questão de correta adequação aos fatos motivadores da realidade criminal do Brasil.

Se o grande desafio da academia, de nós enquanto pesquisadores é escrever, o do legislador é acompanhar as mudanças e evoluções da sociedade e do mundo. Para tanto, é necessário voltar os olhos à estudos investigatórios atuais e eivando-se de dados para uma conclusão desapaixionada e condizente com a realidade. Só assim estaremos no caminho certo de uma constante busca por um país mais justo.

É elementar salientar que quanto mais intenso o estudo sobre o tema, maior é o sentimento de inquietude que provocado pela forma em que se apresenta atualmente a lei, distanciando-se do combate mundial travado contra o terrorismo, além de um grave retrocesso em nosso ordenamento jurídico, incluindo ratificações a tratados e convenções na luta dos direitos humanos na história do país.

Por fim, para darmos uma resposta demonstrando atuação de repúdio e combate ao terrorismo, é preciso um processo de análise e reconhecimento de características medulares próprias do terrorismo, que resulte em regra positivada em nosso ordenamento jurídico. Precisamos agir em desfavor daquilo que não aceitamos em nossa “irmandade”, se na ação deles emprega-se o medo, na nossa a segurança, se na deles a imposição, na nossa a composição. Na deles a desordem, na nossa a “*Ordem e Progresso*”.

## **Bibliografia**

- \_\_\_\_\_.Regulamenta o disposto no inciso XLIII do art. 5o da Constituição Federal. Lei 13260/2016 de 16 de março de 2016. Acesso em: 22 mar. 2019.
- ONU Brasil - Nações Unidas Brasil. Disponível em: <https://nacoesunidas.org/acao/terrorismo/> - acesso em 15 de setembro de 2019.
- GONÇALVES E REIS, Joanisval Brito e Marcus Vinicius. Terrorismo Conhecimento e Combate. Impetus, 2017.
- HORGAN, John. The Psychology of Terrorism. Londres: Routledge,2005. p.77-79.
- COLOMBO, Leticia dos S. Terrorismo; Lacunas conceituais no sistema internacional. Revista do Laboratório de Estudos da Violência. UNESP / Marília. Ed. 16. Nov., 2015.
- ALCANTARA, Priscila Drozdek de. Terrorismo: uma abordagem conceitual. II Workshop de Pesquisa em Relações Internacionais. UFPR, 03 e 04 de dez. 2015.
- SCHMID Alex P. and JONGMAN, Albert J. Political Terrorism. A guide to Actors, Authors, Concepts, Data Bases, Theories, and Literature. Amsterdam: NorthHolland Publishing Company, 1984.
- SCHMID, Alex. P.“Terrorism: The Definitional Problem, Case Western Reserve”, Journal of International Law, Vol. 36, 2004.

- DUPUY, Jean-Pierre (2004). "State Sponsors of Terrorism: Issues of Responsibility", in: BIANCHI, Andrea (Ed.), Enforcing International Law Norms Against Terrorism. Portland: Hart.
- GALITO, Maria Sousa 2013 – Terrorismo Conceptualização do fenómeno – Disponível em: <///C:/Users/ADM/Documents/P%C3%B3s%20-%20Justi%C3%A7a%20Social,%20Criminalidade%20e%20D%20Humanos/TCC/Tabela%20frequencia%20elementos%20terrorismo.pdf> .
- FARIA, Bento de. Código Penal brasileiro comentado, v.I, Rio de Janeiro, Record, 1958.
- MIRANDA, Pontes de. Comentários à Constituição de 1967, tomo I. São Paulo: RT, 1970.
- JIMÉNEZ DE ASÚA, Luis. Tratado de Derecho Penal, t.III, Buenos Aires, Losada, 1964.
- NUCCI, Guilherme de Souza. Leis Penais e Processuais Penais Comentadas vol. 1. 8ª ed. Rio de Janeiro: Gen/Forense, 2014.
- SUTTI E RICARDO, Paulo e Silva. As diversas faces do terrorismo. São Paulo; Harbra, 2003.
- VEJA. Matéria, Brasil. Disponível em <https://veja.abril.com.br/brasil/o-ei-agora-tem-um-recrutador-de-brasileiros-ismail-al-brazili/> .
- Robertson, D. A Dictionary of Modern Politics. New York: Oxford, 1993.
- HOFFMAN, Bruce. Inside terrorism. Columbia University Press, 1998.