

UNIVERSIDADE FEDERAL DE ALAGOAS – UFAL

Faculdade de Direito de Alagoas - FDA

LARISSA SILVA SOUSA

A LEGALIZAÇÃO DA REPRESSÃO E AS AMEAÇAS À DEMOCRACIA

Uma análise à Lei nº 13.260/2016 (Lei Antiterrorismo Brasileira)

Maceió/AL

2022

Catálogo na Fonte
Universidade Federal de Alagoas
Biblioteca Central
Divisão de Tratamento Técnico

Bibliotecário: Marcelino de Carvalho Freitas Neto – CRB-4 – 1767

S7251 Sousa, Larissa Silva.
A legalização da repressão e as ameaças à democracia : uma análise à lei nº
13.260/2016 (Lei Antiterrorismo Brasileira) / Larissa Silva Sousa. – 2022.
70 f. : il.

Orientadora: Elaine Cristina Pimentel Costa.
Monografia (Trabalho de Conclusão de Curso em Direito) – Universidade
Federal de Alagoas. Faculdade de Direito de Alagoas. Maceió, 2022.

Bibliografia: f. 66-70.

1. Brasil. Lei n. 13.260, de 16 de março de 2016. 2. Terrorismo. 3. Globalização.
4. Manifestação. 5. Repressão. 6. Direitos fundamentais. I. Título.

CDU: 342.729

AGRADECIMENTOS

As palavras não podem expressar o quão grata sou à minha família, em especial à minha irmã Bruna, cuja fé incondicional me deu forças para (re)começar e finalizar essa pesquisa. Também gostaria de agradecer aos meus amigos pelo apoio, encorajamento e parceria na busca dos meus objetivos. À minha orientadora Elaine Cristina Pimentel, pelo suporte e acolhimento quando eu precisei, por suas correções e incentivos, meu muito obrigada.

Gratidão a todos que, direta ou indiretamente, contribuíram o sucesso desse trabalho.

RESUMO

O presente trabalho propõe discutir as repercussões jurídicas e legislativas no ordenamento jurídico brasileiro ocasionadas pela flexibilização da soberania estatal frente ao fenômeno da globalização e o surgimento da necessidade de cooperação interestatal, esta materializada através da implementação de uma política de enfrentamento ao terrorismo, qual fora adotada pelo Brasil, porém se mostra inadequada para a realidade fática do país. Para tanto, mediante pesquisa bibliográfica e documental, será analisado de que maneira a adoção da dita política comunitária refletiu no desenvolvimento da legislação antiterrorista brasileira, na forma da Lei nº 13.260/2016 – Lei Antiterrorismo, bem como o porquê de a sua criação implica em riscos ao exercício dos direitos fundamentais de liberdade de expressão, de manifestação do pensamento e o direito de reunião. Ademais, avalia-se o uso desta norma como gérmen para outros dispositivos legais que buscam a legalização da repressão e a criminalização da luta social no Brasil, práticas contrárias ao Estado Democrático de Direito.

Palavras chave: Terrorismo. Globalização. Manifestações Sociais. Repressão. Direitos Fundamentais.

ABSTRACT

The present work proposes to discuss the legal and legislative repercussions in the Brazilian legal system caused by the flexibilization of state sovereignty in the face of the phenomenon of globalization and the emergence of the need for interstate cooperation, materialized through the implementation of a policy to combat terrorism, which had been adopted by Brazil, but it is inadequate for the factual reality of the country. In order to do so, through a bibliographic and documentary research, it will be analyzed how the adoption of this community policy reflected in the development of Brazilian anti-terrorist legislation, in the form of Law nº 13.260/2016 - Anti-Terrorism Law, as well as why its creation implies risks to the exercise of fundamental rights of freedom expression, manifestation of thought and the right of assembly. In addition, the use of this rule as a seed for other legal provisions that seek to legalize repression and criminalization of social struggle in Brazil, practices contrary to the Democratic State of Law, is evaluated.

Keywords: Terrorism. Globalization. Social manifestations. Repression. Fundamental Rights.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ampl. – ampliada

apud – citado por

atual. – atualizada

CF – Constituição Federal

cit. – citado, citada, citação

CP – Código Penal

Ed. – Edição, editor

GAFI – Grupo de Ação Financeira Internacional

GAFISUD - Grupo de Ação Financeira da América do Sul

LAT – Lei Antiterrorismo

LSN – Lei de Segurança Nacional

n. – número

OEА – Organização dos Estados Americanos

OMCT - Organização Mundial Contra a Tortura

ONU – Organização das Nações Unidas

p., pp. – página, páginas

PL – Projeto de Lei

rev. – revisada

ss. – seguintes

STF – Supremo Tribunal Federal

Vol. – Volume

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	8
2. A SOBERANIA DO ESTADO E A GLOBALIZAÇÃO	10
2.1 DEFINIÇÃO DE SOBERANIA.....	10
2.2 A COMUNIDADE INTERNACIONAL E O FENÔMENO DA “TRANSNACIONALIZAÇÃO”	13
2.2.1 O processo de cooperação intraestatal: início da dependência nas relações entre Estados	14
2.2.2 O surgimento de um direito supranacional	16
2.3 PRÁXIS GLOBALIZADA: RELATIVIZAÇÃO DA SOBERANIA E INFLUÊNCIA NO DIREITO INTERNO	17
2.3.1 A globalização e reciprocidade internacional.....	17
2.3.2 Soberania e globalização: mecanismos antagônicos?	20
3. O TERRORISMO	21
3.1 CONSIDERAÇÕES SOBRE O TERRORISMO.....	22
3.2 A POLÍTICA DE ENFRENTAMENTO AO TERROR	27
3.3 OS IMPACTOS DA GLOBALIZAÇÃO DO TERRORISMO	31
4. O ENFRENTAMENTO AO TERRORISMO SEGUNDO O ORDENAMENTO PÁTRIO.....	35
4.1 CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988	36
4.2 LEGISLAÇÃO INFRACONSTITUCIONAL	38
4.2.1 Lei nº 7.170/83 - Lei de Segurança Nacional	39
4.2.2 Lei nº 8.072/90 - Lei de Crimes Hediondos.....	41
4.3.3 Lei nº 13.260/2016 – Lei Antiterrorismo.....	42
5. JUSTIFICATIVAS À CRIAÇÃO DA LEI ANTITERRORISTA.....	47
5.1 A LEI Nº 13.260/2016 E A REPRESSÃO AOS MOVIMENTOS SOCIAIS	51
5.2 DIREITO EM CONFLITO.....	56
5.2.1 Projeto de Lei 1.595/2019	59
6. CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	62
7. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	66

1. INTRODUÇÃO

Nos últimos anos, o mundo acompanhou a intensificação de atos praticados por indivíduos ou grupos que, agindo sob diferentes bandeiras, produziram verdadeiras catástrofes, tidas como “atos terroristas”, o que exigiu um retorno global, proporcional à gravidade da ameaça, ainda que não tão nocivo quanto.

Marcello Ovídio Lopes Guimarães¹ assinala que, antes da virada do século XXI, os atentados praticados por grupos terroristas tinham como resposta do Estado atingido tão somente ações de natureza paliada, quais se mostravam ineficazes à contenção do fenômeno terrorista, posto a ausência de medidas preventivas correspondentes em todas as searas de interesse – militar, policial, política, legal e judicial, realidade que mudou após o atentado de 11 de setembro, marco histórico e divisor de águas no trato dessa problemática.

Uma vez identificado enquanto ameaça transnacional, que reage aos avanços tecnológicos e ao grande acesso à informação decorrentes da globalização, ignora fronteiras e escolhe seus alvos pela sua importância dentro da conjuntura de poder e relevância mundial, o combate ao terrorismo ganhou destaque na agenda internacional, em especial, pela necessidade de diálogo e integração entre as respostas legislativas dos ordenamentos jurídicos internos e o disposto no plano internacional.

Acontece que a adoção de uma legislação antiterrorista nem sempre surge como uma resposta natural para antever estas ações, sendo a sua implementação, por vezes, acompanhada de interesses externos próprios, seja do Estado ou de movimentos externos. Assim foi que o Brasil, que dava baixa prioridade à implementação de medidas ao contraterroristas, adequou a legislação pátria à política internacional, criando uma lei específica de combate ao crime de terrorismo.

Desse modo, o presente trabalho tem por objetivo tecer uma análise crítica acerca das razões que justificaram a edição e a promulgação da Lei nº 13.260/2016 Lei Antiterrorismo, resultante da flexibilização da soberania do Estado e imposição de preceitos externos; bem como as repercussões políticas e legislativas decorrentes da implementação de uma legislação antiterrorista (in)adequada à realidade interna e sua ameaça aos direitos fundamentais e à democracia.

¹ GUIMARÃES, Marcello Ovídio Lopes. **Tratamento penal do terrorismo**. 1ª ed. São Paulo: QuartierLatin, 2007.

Por se tratar de uma pesquisa exploratória e descritiva, tais reflexões serão feitas mediante uso do método dedutivo e da revisão bibliográfica clássica e contemporânea dos principais expoentes da temática, disponibilizados nos diversos meios, como livros, doutrinas, artigos, reportagens, leis, decisões judiciais etc.

No primeiro ponto de estudo, tentar-se-á estabelecer os elementos necessários para a compreensão da soberania do Estado, tanto sob a ótica da soberania externa quanto interna, e, os impactos sofridos na concepção da soberania estatal, enfraquecida por obra da globalização e cujo exercício tem sido flexibilizado por força da ingerência dos organismos internacionais na imposição de “políticas comunitárias”, que passam a estar presentes em Estados que não possuem bases adequadas ou necessárias para a sua adoção.

Nesta senda, será estabelecido um elo entre a relativização da soberania do Estado e a instituição de uma política antiterrorismo mundial, buscando constatar se existe ou até que ponto se dá a perda de independência do Estado num contexto de subordinação à ordem jurídica internacional.

O trabalho avança, então, a uma discussão acerca da implementação de uma política antiterrorista global e os seus reflexos no âmbito interno, levantando-se os principais pontos pertinentes ao estudo do terrorismo, sua amplitude de concepções e possíveis causas, os seus agentes atuantes, mecanismos utilizados para o seu estabelecimento, dando especial destaque às implicações da globalização, tanto no avanço do terrorismo contemporâneo como nos mecanismos de enfrentamento.

As seções iniciais, em essência, servirão de base teórica para a análise e entendimento de como se deu o desenvolvimento da política antiterrorismo no ordenamento jurídico pátrio, apresentados no terceiro ponto sob enfoque jurídico-doutrinário.

Por fim, serão empreendidos esforços a identificar as consequências da inclusão de uma lei de segurança do Estado na legislação brasileira, mediante o esboço do histórico nacional de normas dessa natureza, do panorama local quando da sua promulgação e nos dias atuais, prescrutando acerca das ambiguidades que permearam a sua criação e finalidade, bem como os perigos decorrentes do caráter genérico e excessivamente abrangente da tipificação do crime de terrorismo.

Em mesmo passo, questionar-se-á, a possibilidade do uso da Lei nº 13.260/2016 como instrumento explícito de repressão e da criminalização da luta social no Brasil, visto que a sua real incidência no mundo dos fatos acarreta na abertura da margem para criação de novos diplomas legais explicitamente repressivos e autoritários.

2. A SOBERANIA DO ESTADO E A GLOBALIZAÇÃO

Nesta primeira seção, cumpre definir o conceito de soberania sob a ótica das relações internacionais, descrevendo sua evolução histórica ao longo do desenvolvimento do próprio conceito de Estado, destacando a influência histórica-social deste na aceção da soberania interna e os seus elementos formadores, para então tecer considerações de até que ponto um Estado Soberano pode ser assim considerado quando sujeito ao fenômeno da globalização, que tem por efeitos a flexibilização e ressignificação dos mecanismos de poder absoluto do Estado em prol da crescente interdependência entre os países e paulatina redução das fronteiras geográficas.

Com efeito, será realizada análise da Teoria do Estado em torno do conceito de soberania estatal externa e interna, apontando de que maneira a soberania vem sendo interpretada no mundo contemporâneo globalizado, comprometido internacionalmente com políticas comuns, em específico, o combate ao terrorismo.²

2.1 DEFINIÇÃO DE SOBERANIA

Ao se falar de soberania, é essencial tecer reflexões acerca da perspectiva histórica e evolutiva no conceito do próprio Estado. Muitos foram os teóricos que contribuíram para a sua definição atual, bem como na dos seus elementos e limites, que, utilizando-se de diferentes justificativas, alicerçaram às premissas contemporâneas, baseadas na manifestação de capacidades e competências, respectivamente relacionadas à vida internacional e à vida interna.

Há autores que consideram que o Estado foi antecedido por outros tipos de organizações políticas que não se caracterizaram efetivamente como tal, é o caso da *polis* grega e do sistema feudal, sendo estas tão somente espécies do gênero organização política. Neste sentido, o Estado só veio a se materializar a partir da união dos seus três elementos constituintes, sem os quais não se pode falar em Teoria Geral do Estado.

Consentaneamente, a maioria da doutrina atual considera como três os elementos constitutivos do Estado, são eles: o povo, o território e o poder político juridicamente organizado. Doutro modo, tais elementos podem ser definidos, respectivamente, como humano, geográfico e poder político-jurídico, com suporte dos quais são propiciadas as

² Para uma visão detalhada sobre o aspecto histórico da Soberania, cf. FERNANDES, Luciana de Medeiros. **Soberania & Processo de Integração: o novo conceito de soberania em face da globalização.** Curitiba: Juruá, 2002.

condições de vigência do ordenamento jurídico e da atuação do poder político, a serem aplicados em determinada base física, com fim de regular as relações jurídicas-sociais daqueles que nele se encontrem ou, por excepcionalidade, sofra da sua incidência por meio da extensão territorial.

Dentre os elementos constituintes do Estado, o poder político-jurídico é o que está intrinsecamente relacionado à ideia de soberania nos seus contornos atuais. Isto ocorre porque é por meio dele que o Estado manifesta seu poder efetivo, de mando e coerção, que o diferencia das demais comunidades humanas organizadas, como também caracteriza a concepção de soberania, a qual fora definida, num primeiro momento, como um poder coativo supremo, a partir do qual o Estado utilizar-se-ia para alcançar a sua vontade.

Logo, é cabível o entendimento de que o nascimento da soberania coincide com o surgimento do Estado Moderno, este que se origina da necessidade de unificação do poder nas mãos de um só, com finalidade de alcançar a segurança e paz social, de modo a não reconhecer qualquer outro poder que lhe seja superior. Historicamente, a referida unificação é observada à medida em que há a superação do feudalismo e limitação da autoridade eclesiástica, fatores que puseram fim ao fracionamento do poder e garantiram a consolidação do Estado nacional, e o desaparecimento da pluralidade de ordenamentos jurídicos.³

Doutra banda, é válido ressaltar que a manifestação do exercício do poder, em qualquer uma das suas esferas, quando praticado em determinado local e com a devida obediência, característico da soberania, é tão antigo quanto a humanidade, não sendo seu berço tão somente o Estado Moderno. Ciente desta ideia, o que está em trato no presente trabalho é a soberania reconceituada, como uma característica inerente ao Estado.

Esclarecidos pormenores, a soberania, em sua acepção absoluta, diz respeito a um poder estatal supremo que “corresponde à possibilidade de imposição da vontade estatal e de utilização dos mecanismos de coerção de que disponha o Estado, acrescida da qualidade de soberano”⁴. É o poder pelo qual não se reconhece qualquer outro poder que lhe seja superior.

Dessa significação, pode-se dizer que são características da soberania a sua unicidade, uma vez que ela se manifesta como poder único, sendo incabível a existência de duas ou mais soberanias dentro de um mesmo Estado. A indivisibilidade, tendo em vista que o poder

³ REALE, Miguel V. **Formação da Política Burguesa. Introdução ao Estado Moderno**. Rio de Janeiro: Editora José Olímpio, 1934.

⁴ FERNANDES, Luciana de Medeiros, op. Cit. p. 49.

soberano congrega várias competências e atribuições em um só ente, o Estado, o que torna inadmissível a ideia de um Estado parcialmente soberano, sem que isso afete a sua própria essência. A inalienabilidade, pois, se alienada a soberania, inexistente alienante, isto é, um Estado soberano detentor de poder. A imprescritibilidade, justificada no fato de a soberania não perde a força com o tempo, ela subsiste por si própria. A originariedade, vez que não deriva sua força de qualquer outro poder, um Estado não será soberano pelo fato de outro Estado assim admitir, a sua validade repousa em si mesmo.⁵

A última e mais importante característica da soberania é a limitação. Contrário senso ao seu caráter absoluto, o qual nega quaisquer limites ou subordinação a outro poder, a soberania não é ilimitada. Neste sentido é o dito por Maluf:

A soberania é limitada pelos princípios de direito natural, pelo direito grupal, isto é, pelos direitos dos grupos particulares que compõem o Estado (grupos biológicos, pedagógicos, econômicos, políticos, espirituais etc.), bem como pelos imperativos da coexistência pacífica dos povos na órbita internacional.⁶

Sem embargos, quando analisado em um cenário internacional, tais características, em especial a limitação, perdem sua literalidade frente às relações entre Estados, pois a ideia de supremacia de vários Estados “soberanos”, prevalecendo uns sobre os outros, traz consigo o pressuposto de dependência, típica das relações coloniais outrora existentes. Essa “interdependência”, por assim dizer, é incompatível com o equilíbrio que entremeia as relações entre Estados-nações, o que torna mister a limitação do princípio da soberania.

Nesse sentido, a soberania, ainda que compreendida como o poder do Estado de exercer o domínio sobre seu território de forma independente, toma novos contornos quando associada ao exercício das políticas entre Estados e organismos, como bem ilustra a decisão da Corte Internacional de Justiça, na decisão de Marx Hubber:

A soberania nas Relações Internacionais entre os Estados significa independência. A independência em relação a uma parte do globo é o direito de exercer as funções estatais nessa região excluindo todos os demais Estados. O desenvolvimento da organização nacional dos Estados durante os últimos séculos e, como corolário, o desenvolvimento do direito internacional estabeleceram o princípio da competência exclusiva do Estado, no tocante a seu próprio território, de forma a tornar a soberania o ponto inicial de solução das questões relacionadas às Relações Internacionais.⁷

⁵ FERNANDES, Luciana de Medeiros. Op. cit. p. 53-58.

⁶ MALUF, Sahid. **Teoria geral do Estado**. 26 ed., São Paulo: Saraiva, 2003. p. 37.

⁷ Corte Permanente de Arbitragem de Haia. Contencioso entre Estados Unidos e a Holanda sobre a Ilha de Palma. Decisão de 04.04.1928.

De tal forma, embora tenha por característica a unicidade, a partir da definição supra, apercebe-se que a soberania pode se manifestar sob dois aspectos: interno e o externo. O primeiro diz respeito ao poder supremo do Estado dentro do seu próprio território, isto é, da atuação do Estado *summa potestas*, materializada a partir dos mandamentos legais editados para disciplinar as relações jurídicas sociais das pessoas físicas ou jurídicas residentes, domiciliadas ou sediadas em seu território nacional.

Já sob o aspecto externo, a acepção da soberania relaciona-se a ideia de um poder independente do Estado frente a outros Estados, de modo que nas relações recíprocas entre Estados soberanos não exista subordinação ou dependência, mas sim uma relação de igualdade.

Perceptível, portanto, a relação e confluência entre a teorização da soberania, que vai desde o conjunto de competências exercidas pelo Estado soberano no interesse geral da população nacional, como também, ainda que em menor medida, na sua atuação com base nos interesses gerais da comunidade internacional como um todo, afim de tornar possível a evolução estatal.⁸

2.2 A COMUNIDADE INTERNACIONAL E O FENÔMENO DA “TRANSNACIONALIZAÇÃO”

Uma vez trazida a influência resultante da regulamentação internacional no conceito de soberania, enfraquecido em razão do processo de internacionalização dos direitos e da premente necessidade de estabelecimento de elos entre Estados-nações, torna-se, agora, possível a realização de análise semelhante, porém, tendo por base a flexibilização da soberania dado os processos de cooperação e reciprocidade internacional.

A importância dessa análise se deve, uma vez que a política de combate ao terrorismo é fruto de um processo de cooperação internacional, que teve por objeto a necessidade de uma ação global de repúdio ao terrorismo enquanto ameaça à paz e à segurança internacionais, consubstanciada em um regime internacional antiterrorista, cujos reflexos são vistos na responsabilidade individual de cada Estado em cumprir deveres de prevenção e repressão estabelecidos em tratados e convenções internacionais, quais sejam, o intercâmbio de informações, a adoção de mecanismos que inibam a prática terrorista em seu território e até mesmo a criminalização e tipificação do terrorismo nos respectivos ordenamentos jurídicos.

⁸ VARELLA, Marcelo D. **Direito Internacional Público**. 3 ed. São Paulo: Saraiva, 2011. p. 264.

2.2.1 O processo de cooperação intraestatal: início da dependência nas relações entre Estados

Fruto de um processo de integração, o fenômeno da cooperação interestatal nasceu em razão da evolução e interdependência inerente da própria espécie humana. Inicialmente surgida de forma sutil, com a expansão mercantil europeia ocorrida no final da Idade Média, posteriormente reforçada com o desenvolvimento industrial e a busca de mercado de consumo, a ampliação das barreiras geográficas e inevitável aproximação entre Estados tem em sua essência primeira a circulação de capital, e, por consequência, a perda parcial de sua autonomia, conforme melhor exposto adiante.

Apesar de buscar o melhor interesse dos envolvidos, a medida em que os Estados cooperam entre si ao assumir compromissos internacionais mútuos, dos quais diminuem a competência discricionária de cada contratante, a sua soberania finda por ser restringida. Isto se deve, pois, conforme tendência contemporânea, há a prevalência da perspectiva monista internacionalista para a regência das relações entre o Direito Interno e o Direito Internacional.

A saber, a teoria monista internacionalista é espécie da teoria monista, a partir da qual entende-se que o Direito é uno, não cabendo divisão quando da sua aplicação, seja nas relações do Estado para com a sociedade, seja nas relações entre Estados. Em sentido contrário a teoria monista nacionalista, a internacionalista, não só entende pela unicidade do Direito, como também prevê que no caso de dúvidas entre a observância de uma norma de Direito Internacional face uma de Direito Interno, aplicar-se-á aquela.

A despeito do exposto, no entender de Häberle⁹, são complexas as razões que ensejaram a cooperação entre Estados no plano internacional, as quais não se relacionam diretamente com a prevalência entre o Direito Interno e o Direito Externo, mas sim com a interligação entre eles. Assim, define como duas as principais causas da cooperação, a saber: as razões sociológico-econômicas e os pressupostos ideais-morais. Estes relacionam-se a promoção dos direitos humanos, com o fim específico de evitar a renovação das experiências vividas na Segunda Guerra Mundial, marcada pela violação destes direitos; já aquelas conectam-se à necessidade de viabilizar o trânsito e a geração de riquezas no âmbito global, basilares das ações políticas estatais.

⁹ HÄBERLE, Peter. **Estado constitucional cooperativo**. Tradução de Marcos Augusto Malesa e Elisete Antoniuk. Rio de Janeiro: Renovar, 2007, p. 18-19.

Na visão do autor, a redução da distância geográfica obtida por meio da instituição da cooperação internacional ou, em suas palavras, o surgimento de um “Estado Constitucional Cooperativo”¹⁰, vincula este a tal ponto que as políticas traçadas externamente, geram reflexos na própria política interna, observada nos atos dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário. Passa a haver um reconhecimento entre os limites e compromissos assumidos internacionalmente com a própria gerência interna dos Estados soberanos.

Nesta toada, busca-se entender que a limitação à soberania ditada no âmbito externo reflete internamente, porquanto da adequação ao definido em pactos firmados, os quais direta ou indiretamente impõem restrições que atam e impedem os Estados, juridicamente falando, de atuar por vontade própria e exclusiva, posto a observância das obrigações que a si mesmos se impuseram.

Concernente ao tema, brilhante é a lição trazida por Gilberto Amado no que se refere a adequação da soberania estatal frente ao surgimento de uma sociedade internacional:

Assim como se organizou a sociedade humana, assim como cada indivíduo perdeu sua liberdade pessoal para criar a sociedade humana, corporificada em nações, assim estas não de perder um pouco da sua soberania para criar esse superorganismo necessário à paz do mundo e à felicidade do gênero humano.¹¹

Para mais, verifica-se que, em tese, a perda ou limitação da soberania é ato imperativo, porém voluntário, praticado pelo Estado que tem por finalidade o estabelecimento ou manutenção das relações internacionais. Tal assertiva resta fundamentada quando observada a evolução da comunidade internacional ao longo dos anos e a consequente circulação de conceitos e do próprio poder, estreitamente relacionado ao capital. Explica-se. A soberania nacional, tida como absoluta, viu-se redefinida uma vez que, a nível internacional, desenvolve-se o comércio e consequentemente os mercados financeiros e de capitais, nos quais economias em crescimento almejam integrar ou se manter.

A essa prática, Sousa Santos¹² dá o nome de “transnacionalização”, a partir da qual há a regulação jurídica do Estado-Nação mediante a reformulação da soberania estatal. Para o referido autor, a “transnacionalização” materializa-se quando influências internacionais,

¹⁰HÄBERLE, Peter. op. cit. p. 10.

¹¹AMADO, Gilberto. Câmara dos Deputados, Comissão de Finanças, sessão de 27.12.1925. *Perfis parlamentares*, n. 11. Brasília: Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações, pp. 170-171. *Apud*. Márcio P. P. Garcia. “Gilberto Amado, o jurista”. In: *Revista de Informação Legislativa*, ano 37, n. 147. Brasília, jul./set. 2000, p. 79.

¹² SOUSA SANTOS, Boaventura de. **La globalización el derecho: los nuevos caminos de la regulación y la emancipación**. Bogotá: Universidade Nacional da Colômbia – Instituto de Serviços Legais Alternativos, 1998.

formais ou informais, exercidas por Estados, organismos internacionais ou outros atores do cenário internacional, tem o poder de determinar mudanças no direito interno de um determinado Estado soberano, fazendo surgir, assim, um novo poder, resultante da transferência ou delegação da soberania estatal quando da observância das determinações externas.

2.2.2 O surgimento de um direito supranacional

Iniludível a flexibilização do conceito de soberania em razão da aproximação dos Estados e até mesmo pela formação de blocos econômicos e comunidades qualificadas de supranacionais, cujas feições, apesar de eminentemente econômicas, afetam o poder estatal de modo a se falar em divisibilidade e delegabilidade de soberanias, configurando a ideia de um direito supranacional.

Nesse sentido sustenta Nicola Matteucci¹³ ao afirmar:

O movimento por uma colaboração internacional cada vez mais estreita começou a desgastar os poderes tradicionais dos Estados soberanos. O golpe maior veio das chamadas comunidades supranacionais, cujo objetivo é limitar fortemente a Soberania interna e externa dos Estados-membros; as autoridades 'supranacionais' tem a possibilidade de conseguir que adequadas Cortes de Justiça definam e confirmem a maneira pela qual o direito 'supranacional' deve ser aplicado pelos Estados em casos concretos, desapareceu o poder de impor taxas alfandegárias, começa a sofrer limitações o poder de emitir moeda.

O direito supranacional, conforme exposto, nada mais é que o fruto do processo de cooperação entre os Estados, cuja representação primeira se encontra na restrição do poder do Estado enquanto ente independente. A sua existência se justificaria na necessidade de um ordenamento jurídico não construído pelo Estado, mas sim por ente transnacional com capacidade para impor o seu cumprimento, pois, a partir da delegação da soberania, criar-se-ão normas comunitárias com caráter vinculatório imediato, as quais, por pressupor uma anuência predecessora, torna dispensável a sua passagem por qualquer mecanismo de recepção ou validação do direito interno.

Assente ao exposto, chega-se a um impasse, vez que “a verdadeira soberania deveria consistir numa cooperação internacional dos Estados em prol de finalidades comuns”, porquanto um novo conceito de soberania, afastada sua noção tradicional, aponta para a existência de um Estado não isolado, mas incluso numa comunidade e num sistema

¹³ MATTEUCCI, Nicola. “Soberania” (verbete). In BOBBIO, Norberto, MATTEUCCI, Nicola & Gianfranco PASQUINO. **Dicionário de Política**. Trad. Carmem Varriale, Gaetano Lo Mônaco, João Ferreira, Luís Guerreiro Pinto Cacaís & Renzo Dini. 11. ed., Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1998, p. 1.187.

internacional como um todo¹⁴. Entretanto, conforme aduzido por Häberle e Matteucci, e já previsto por Kelsen, para que esse sistema tome força mediante o desenvolvimento do direito internacional, se faz mister a debilitação e limitação da soberania de cada um dos Estados¹⁵.

Nessa conjuntura, cabe a indagação de quais instrumentos estão em uso para incitar o enfraquecimento do poder soberano estatal, bem como inquerir até que ponto a ocorrência do paulatino desgaste da soberania do Estado por obra do sistema jurídico e político internacional é razoável dentro de uma ótica de independência do Estado.

2.3 PRÁXIS GLOBALIZADA: RELATIVIZAÇÃO DA SOBERANIA E INFLUÊNCIA NO DIREITO INTERNO

Frete a todo o evidenciado, é indispensável verificar até onde os reflexos da globalização afetam e relativizam a soberania dos Estados e a partir de quais meios se obtém alcançar a relativização. Para tanto, a investigação será feita em duas vertentes. A primeira procurará definir os contornos do processo de globalização e a sua relação com o estabelecimento das relações internacionais. A segunda, por sua vez, atentará para o suposto antagonismo existente entre a força do poder soberano em confluência a globalização e as suas repercussões nos temas de interesse internacional com as devidas reverberações no direito interno, como é o caso da adoção de uma política antiterrorista global.

2.3.1 A globalização e reciprocidade internacional

A globalização vem exigindo a eliminação das fronteiras geográficas estatais, difundindo a contínua modernização, cuja expansão é vista não só nos meios de produção, mas também na redefinição da política, dos valores culturais, étnicos e raciais. Uma vez que as fronteiras são empurradas com fito a torná-las tênues e frágeis, há o envolvimento de praticamente todos os países do globo, os quais não figuram de igual modo nesse processo. Alguns são hegemônicos, protagonistas ou dominantes, outros subordinados dominados ou coadjuvantes.

Antes de adentrar nos efeitos do processo de globalização, torna-se necessário e forçoso delimitar, de forma breve, o que vem a ser esse processo, cuja origem é um tanto incerta, pois sua presença pode ser analisada a partir de diversos contextos, desde os

¹⁴ MAZZUOLI, Valério de Oliveira. **Direitos Humanos, Constituição e Tratados Internacionais**: estudo analítico da situação e aplicação do Tratado da Ordem Jurídica Brasileira. São Paulo: Juarez de Oliveira, 2002, p. 173.

¹⁵ KELSEN, Hans; BOBBIO, Norberto; CAMPAGNOLO, Umberto. **Direito internacional e estado soberano**. Trad. Marcela Varejão. São Paulo: Martins Fontes, 2002.

primórdios das organizações humanas até os dias atuais, sendo polêmica por si a sua extensão cronológica.¹⁶

Não obstante a dificuldade quando da sua conceituação, diferentes foram os teóricos que buscaram trazer a lume a definição do fenômeno da globalização.

Segundo Octavio Ianni¹⁷:

A globalização do mundo expressa um novo ciclo de expansão do capitalismo, como modo de produção e processo civilizatório de alcance mundial. Um processo de amplas proporções envolvendo nações e nacionalidades, regimes políticos e projetos nacionais, grupos e classes sociais, economias e sociedades, culturas e civilizações. Assinala a emergência da sociedade global, como uma totalidade abrangente, complexa e contraditória. Uma realidade ainda pouco conhecida, desafiando práticas e ideais, situações consolidadas e interpretações sedimentadas, formas de pensamento e voos da imaginação.

Já Luciana Medeiros Fernandes defende que a globalização corresponde a um processo de transformação da organização política moderna, denominada Estado, os quais passaram por uma relativização do espaço, cujas fronteiras limitadoras outrora existentes deixam de existir e se tornam ilimitadas em decorrência das relações econômicas.

Explica a autora, ainda, que a ideia de território devidamente delineado perdeu muito de sua importância como referencial para a estabilidade e o desenvolvimento das relações sociais, seja porque, hodiernamente, a tecnologia e os meios de comunicação quebraram toda e qualquer barreira de acesso a realidades distintas das identificadas pelo nacional; seja porque as forças econômicas se tornaram, de certo modo, incontroláveis, e até mesmo porque certas questões - como direitos humanos, meio ambiente, conflitos nucleares, miséria - ultrapassaram a preocupação de âmbito local, convertendo-se em assuntos de interesse global¹⁸.

Por conseguinte, apesar da inexistência de uma definição coerente e universal do termo globalização e dos diferentes aspectos adotados para esse fim, há uma harmonia quanto aos seus efeitos de expansão e ruptura de fronteiras físicas. A vista disto, entender-se-á a globalização como um processo de definição complexa, mas que tem por escopo a interligação dos Estados mediante a relativização das fronteiras estatais e, por consequência, do seu poder soberano.

¹⁶ GUERRA, Sidney. *Op.cit.* p. 230-236.

¹⁷ IANNI, Octávio. **Teorias da globalização**. 4ª edição. Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, 1997, p.7.

¹⁸ FERNANDES, Luciana de Medeiros. **Soberania & Processo de Integração**: o novo conceito de soberania em face da globalização. Curitiba: Juruá, 2002, p. 147.

Isto porque o processo de globalização interliga e dialoga com o sistema vigente e as estruturas sociais fixas, permitindo o surgimento de uma pluralização de exercício de conceitos e poder, que pode ser observado em todos os âmbitos das sociedades e nações existentes no mundo, a saber, político, cultural, social e econômico.

Uma vez proposta definição neutra e circunspecta para ao termo da globalização, baseada no interesse do tema em trato, oportuno trazer a lume a relação da mesma com o processo de reciprocidade internacional e possíveis implicações no direito interno.

Equívoco comum é tratar o processo de globalização como equivalente às relações internacionais. Esse é um entendimento falho, mas compreensível, porquanto a globalização torna viável o estabelecimento das referidas relações e finda por ser tida por causa e efeito destas. Não se equiparam, pois, o estabelecimento de relações internacionais que tem por pressuposto a existência de Estados soberanos atuando em consideração ao desenvolvimento nacional ou interesse em comum, ou seja, sua feição é conciliadora¹⁹. A globalização, a seu turno, importa na superação das barreiras, físicas e imaginárias, postas pela figura do ente estatal, objetivando estabelecer e intensificar as relações sociais em escala mundial, atando o Estado a fatos e eventuais repercussões ocorridos fora da sua área de atuação, mas cujas sequelas o afetarão, quer queira quer não.

Nesse cenário, conclui-se que, rebento do processo de globalização, a reciprocidade internacional pode ser observada a partir da fundição de interesses de diferentes Estados-nações em prol do benefício comum, baseado em um sistema de apoio mutuamente benéfico. Todavia, uma vez que a interligação ensejada pela globalização não está limitada a ganhos, já que o Estado, enquanto ente internacional, estará sujeito às circunstâncias que ocorrem além de suas fronteiras, as relações de reciprocidade não estão livres de considerações de poder e divergências.

Em vista disso, a fundição de interesses resultante da cooperação internacional também se manifesta a partir da destruição de identidades nacionais pela imposição dos interesses dos sujeitos internacionais preponderantes, pois, apesar de relações de reciprocidade terem como base o princípio da igualdade e independência entre os seus participantes, não necessariamente a retórica dos discursos resultantes do estabelecimento da relação coincide com as práticas políticas.

¹⁹ GUERRA, Sidney. Op. Cit. cit. p. 148.

2.3.2 Soberania e globalização: mecanismos antagônicos?

Conforme já explicitado, a descoberta pelo próprio Estado da existência de outros atores sociais, e o conseqüente incremento das relações internacionais, cada vez mais fortes, acarretando, inclusive, eventual dependência entre os Estados, tiveram grande papel para confirmação de uma soberania limitada. A esse fenômeno, exaustivamente tratado ao longo de toda a seção, dá-se o nome de globalização, que paulatinamente torna os limites entre assuntos internos e externos mais tênues e frágeis, e oportunizando a ocorrência da ingerência, desferida ou suportada, pelos sujeitos de Direito Internacional.

Neste sentido, ao tratar sobre as noções de soberania e globalização, o autor Prudêncio Hilário Serra Neto, cita em seu estudo o questionamento outrora suscitado por Luiz Alberto Rocha (2008), por entender ser de grande valia no século XXI, veja-se:

(...) a soberania passa por um necessário questionamento quanto a sua validade, ou melhor, a pergunta é: ainda resta espaço político para a manutenção do conceito ou ele precisa urgentemente modificar-se para, respondendo às expectativas do mundo globalizado, poder contribuir para a busca de soluções comuns?²⁰

A resposta para essa indagação vem sendo tecida ao longo desse trabalho, contudo, contrariando o entendimento dos autores, o verdadeiro questionamento que envolve o tema e é merecedor de destaque diz respeito à análise do preço pago pelo Estado soberano a fim de suprir as expectativas do mundo globalizado, pois, a depender do que lhe é imposto, perder-se-ão os atributos ou características da sua soberania, cujos reflexos são vistos nas legislações internas.

No mais, até esse momento, resta indiscutível que o conceito de soberania, apesar de antigo, está em constante manutenção, tendo sofrido oportunas modificações práticas com fito a melhor adequação ao momento histórico-social de sua ocorrência. Dessa maneira, não há de se falar em ameaça à existência da soberania frente à globalização, mas sim de uma readequação ao novo processo histórico, que, embora resulte na sua flexibilização ou relativização, não torna inexecutável a coexistência dos dois fenômenos.

Conquanto, malgrado a viabilidade de coexistência entre a soberania e a globalização, mediante a flexibilização daquela, essa é apenas parte ínfima da relação entre ambas, de modo que uma análise muito mais ampla deve ser perseguida, como observado, o tema comporta

²⁰ SERRA NETO, Prudêncio Hilário. **Soberania e globalização: noções que se excluem?** Revista de Direito Constitucional e Internacional: RDCI, São Paulo, v. 21, n. 85, p 225-246, out./dez. Revista dos Tribunais, 2013, p.9.

múltiplas incertezas, figurando dentre elas, o já suscitado questionamento acerca do preço pago pelo Estado soberano para suprir as expectativas do mundo globalizado, em especial, ao incorporar questões ditas como “de interesse comum” em seu ordenamento jurídico, cuja aplicação e observância não virá a atingir a finalidade primária.

Nessa conjuntura, indaga-se, ainda, a atuação dos Estados dominantes na esfera da influência e da produção da legislação internacional, que em muitos casos acabam ditando o direito em benefício próprio, com indómitos revérberos nos ordenamentos jurídicos estatais e prejuízos à ordem político-social interna, gerando a reflexão de até que ponto as soberanias são de fato respeitadas quando as fronteiras de um mundo globalizado deixam de existir.

Alcançada, por fim, a verdadeira problemática a ser trazida à baila, relativa à correlação entre a manutenção da soberania interna dos Estados e a transformação da ordem mundial tomada pelo fenômeno da globalização, conceitos complementares essenciais quando tratado de adoção – e imposição -, de políticas internacionais de interesse comunitário.

A partir desta premissa e dos questionamentos supra, acerca da existência de uma pressão global para adoção de posicionamentos coletivo em questões supostamente comuns, que serão tecidas as ponderações sobre a implementação de uma política antiterrorismo mundial, já acolhida pelo Brasil, e cuja observância prática foi descaracterizada quanto a sua preambular finalidade.

A relevância desta análise reside não só no fato de o terrorismo enquanto ameaça global se tratar de um dos rebentos da globalização, mas também na necessária ilação da atuação dos agentes externos e seu poder de ingerência nas esferas nacionais sob a alegação de exercício de políticas comunitárias, as quais passam a estar presentes em Estados que não possuem o aporte necessário para aplicá-las em sua realidade fática.

3. O TERRORISMO

Uma vez tecidas considerações acerca do poder soberano e o seu enfraquecimento, a princípio tão somente em razão da globalização com posterior apontamento acerca da sua flexibilização motivada pelo cumprimento das expectativas nascidas da reciprocidade internacional, torna-se legítima a demonstração, mediante análise do fenômeno do terrorismo e consequente adoção de uma política global de combate, da real extensão da interdependência entre os Estados.

Nesse rastro, por essa seção intenciona-se ponderar sobre a política global de combate ao terrorismo, fenômeno enormemente beneficiado pelo processo de globalização e

consequente aproximação dos sujeitos internacionais. Para tanto, visa apresentar o terrorismo de forma geral, desde a sua amplitude de concepções e possíveis causas, englobando os seus agentes atuantes e mecanismos utilizados para o seu estabelecimento, tendo por objetivo final prescrutar o estabelecimento de uma política antiterrorista e os impactos da globalização tanto na edificação do terrorismo contemporâneo como do robustecimento global da política de combate.

3.1 CONSIDERAÇÕES SOBRE O TERRORISMO

“O terrorismo nasce do ódio, baseia-se no desprezo pela vida humana e é um autêntico crime contra a humanidade”²¹. Fenômeno social caracterizado pelo uso de violência contra o elemento humano do Estado com fito a coagi-lo²², o terrorismo se faz presente nas sociedades organizadas desde tempos remotos, tendo acompanhado a evolução social em todas as suas fases.

Com o transcurso do tempo, suas características foram sofrendo alterações, que variam desde os ideais que o motivam até os seus instrumentos de ação, sendo imutável, contudo, a sua essência de infligir o medo por meio da violência, prática que existe há mais de 2.500, conforme lecionado pelo líder militar Sun Tzu (544aC - 496aC), no livro “A Arte da Guerra”: “mate um, amedronte dez mil”.²³

É certo que o fenômeno objeto de estudo tem origem secular, contudo, foi durante a Revolução Francesa²⁴ que o termo “terrorismo” foi efetivamente adotado. Porém, os seus contornos atuais adquiriram forma tão somente a partir do atentado às Torres Gêmeas em 2001, quando suas peculiaridades passaram a ter uma importância jurídica de grande monta, vez que, a partir dessa data surgiu a concepção do terrorismo transnacional, o qual, reagindo

²¹ JOÃO PAULO II, Papa. **Mensagem para celebração do XXXV Dia Mundial da Paz** (Vaticano, 08 de dezembro de 2001). Disponível em <https://www.vatican.va/content/john-paul-ii/pt/messages/peace/documents/hf_jp-ii_mes_20011211_xxxv-world-day-for-peace.html>. Acesso em: 20 de janeiro de 2022.

²² CONSORTE, Raquel de Castro Campos Jaime. A cooperação internacional à repressão e combate ao terrorismo. **Revista Jurídica**, Brasília, v. 9, n. 85, p.149-164, jun./jul, 2007. p. 149;

²³ TZU, Sun. **A arte da guerra: os 13 capítulos originais**. Tradução por Neury Lima. Ed. completa. Barueri/SP: Novo Século, 2014;

²⁴ Apesar de sempre ter existido, o terrorismo começa a ser tratado como tal a partir da Revolução Francesa, momento de consolidação de novo Estado em que a violência exercida pela Convenção Nacional buscava impor sua recente vitória contra o modelo absolutista que ainda se encontrava forte naquela nação. Era o período, entre 1793 e 1794, em que os jacobinos liderados por Robespierre (11758-1794) estabeleceram o Reinado do Terror (*égime de la terreur*), com decapitação e intolerância em nome da revolução que transformou drasticamente aquela sociedade. Qualquer um que fosse considerado inimigo do regime deveria ser eliminado da convivência social, inclusive fisicamente. GONÇALVES, Joanisval Brito; REIS, Marcus Vinícius. **Terrorismo: conhecimento e combate**. Niterói, RJ: Impetus, 2017. p.24

aos avanços tecnológicos e ao grande acesso à informação, cruza fronteiras para atacar e escolhe seus alvos pela sua importância dentro da conjuntura do poder do Estado e relevância mundial.

Não obstante, em que pese a significância de tal fenômeno, ainda não existe uma definição consensual acerca da sua concepção. Isto porque, o terrorismo, em seu contexto atual, é por vezes confundido com o direito à autodeterminação e ao combate à ocupação estrangeira, sendo adotada no presente trabalho a premissa de que os agentes atuantes nos dois últimos, tidos por alguns teóricos como “terrorismo clássico”²⁵, são movidos por fins políticos e altamente determinados, cuja conduta se restringe à busca de maiores direitos dentro do Estado que pertencem. Tratam-se de “lutadores pela liberdade, que habitualmente representados por uma minoria étnica, têm se valido de meios violentos em busca de atingir os seus objetivos”.²⁶

Dentre as características que distinguem um ato terrorista de um “ato de liberdade”, consta a ausência de interesse deste em atingir a população civil, pois, em regra, lutam contra um Estado soberano que de algum modo fere ou desconsidera direitos. Em sentido distinto, o terrorista igualmente pode agir com propósito político, mas também religioso ou ideológico, de modo que a sua materialização se dá por meio de ataques contra a população civil ou símbolos de grande importância, tendo por fim precípua a imposição de sua demanda a um Estado soberano ou a própria Ordem Externa através do medo.

Seguindo essa linha de raciocínio, o terrorismo em discussão não deve ser confundido com o terrorismo de Estado ou terrorismo nacional, característico dos governos ou regimes autoritários, ou totalitários, em que a violência é praticada pelo próprio Estado soberano ou com o seu apoio em desfavor da própria sociedade, seja por meio do uso da violência de fato ou a supressão e violação constante de direitos. Exemplos seriam o holocausto nazista, marcado pela perseguição sistemática e o genocídio de judeus, e as próprias ditaduras latino-americanas, marcadas pela adoção de políticas de intimidação à população, a fim de espalhar terror, e de violência contra aqueles que se manifestavam contrários a prática estatal.

²⁵ PINHEIRO, A.S. 2010. **O terrorismo, o contraterrorismo e as infraestruturas críticas nacionais**. [Versão eletrônica]. Disponível em: <http://www.eceme.ensino.eb.br/cicludeestudosestrategicos/index.php/CEE/XCEE/paper/view_File/12/21>. Acesso em: 24 de março de 2022.

²⁶ NOGUEIRA, Patrícia. O terrorismo transnacional e suas implicações no cenário internacional. **Universitas – Relações Int.**, Brasília, v2. n.2, p. 22-244, jun./dez. 2004.

Há quem defenda que o terrorismo de Estado está representado, ainda, pelas ações de repreensão adotadas por Estados que venham a ser alvo de ações terroristas. Tal concepção pode ser representada, especificamente, pelos ataques realizados pelos Estados Unidos ao Afeganistão após o 11 de setembro²⁷, os quais, mesmo que legitimados pela ONU²⁸, provocaram a morte de inúmeros civis inocentes e fez da população em geral vítimas mediatas, que sofrem até os dias de hoje com as mazelas decorrentes dos conflitos.

Independente da linha de pensamento adotada, tem-se o terrorismo de Estado como o uso de violência de forma ilegal e ilegítima, cuja ação deve ser absolutamente condenada, inclusive, os atos praticados pelos Estados Unidos²⁹ em escala mundial, visto que existem meios e instituições adequados para solução de conflitos, que devem ser observadas principalmente no cenário internacional, porquanto a luta contra o terrorismo não deve se igualar a atos terroristas.

Uma vez que são numerosas e diversificadas as definições de terrorismo, as quais costumam estar vinculadas a uma carga pejorativa, resultante da dicotomia entre o “bem” e o “mal”, o seu significado por vezes é manipulado para que atenda os interesses políticos, ideológicos e até mesmo a econômicos daqueles que o definem. Por essas razões, buscou-se em meio às múltiplas definições, os elementos essenciais do terrorismo, sendo identificado por Bruce Hoffman³⁰ as seguintes características em comum:

- objetivos políticos;
- atos ilegais violentos ou ameaças ilegais violentas;
- ações conduzidas com o objetivo de produzir efeitos que extrapolem aqueles sobre as vítimas com repercussões gerais;
- ações conduzidas por organizações não estatais ou grupos subnacionais.

²⁷ De fato, logo após o 11/09, o então Presidente dos EUA, George Walker Bush (1946-) declarou a “Guerra ao Terror” como elemento central da nova estratégia estadunidense de combate ao terrorismo: Bush defendia uma “Cruzada Global” contra o que chamou de “Eixo do Mal” (constituído por Irã, Iraque e Coreia do Norte), e uma ação das Forças Armadas dos EUA em qualquer ponto onde fossem identificados inimigos dos norte-americanos, em especial terroristas e seus apoiadores. GONÇALVES, Joanisval Brito; REIS, Marcus Vinícius, op. cit. p. 51.

²⁸ Em seu art. 51, a Carta das Nações Unidas reconhece o direito inerente dos Estados à legítima defesa.

²⁹ Os Estados Unidos “foi o único país que já foi condenado por terrorismo internacional pela Corte Mundial e que vetou uma resolução do Conselho de Segurança que exigia que eles respeitassem as normas internacionais”. CHOMSKY, Noam apud NOGUEIRA, Patrícia. op. cit. p. 232.

³⁰ HOFFMAN, Bruce. Apud GONÇALVES, Joanisval Brito; REIS, Marcus Vinícius, op. cit. p.13.

Percebe-se, a partir dos elementos elencados, que terrorismo segue uma lógica, é um ato racional, embora há de se pensar no despropósito de toda desdita causada pelo uso excessivo da força, a sua prática não é indiscriminada, não obstante os seus alvos por vezes são escolhidos indiscriminadamente. Trata-se, portanto, de um instrumento de violência, baseado em táticas ofensivas calculadas a gerar o máximo de repercussão. Apesar de ações terroristas possuírem objetivos, motivações e métodos únicos, todas têm por propósito intimidação e persuasão das comunidades nacional e internacional por meio do terror.

As divergências em definir o conceito do que vêm a ser o terrorismo igualmente persiste entre os próprios membros da comunidade internacional, de modo que coube a Organização das Nações Unidas – ONU definir, por meio da Resolução nº 49/60³¹, um esboço genérico do que vem a ser um “ato terrorista”:

Atos criminosos, intencionados ou calculados para provocar um estado de terror no público em geral, em um grupo de pessoas ou em indivíduos em particular com propósitos políticos, não são justificáveis em nenhuma circunstância, quaisquer que sejam as considerações políticas, filosóficas, raciais, étnicas, religiosas ou de outra natureza que possam ser invocadas para justificá-los. (ONU, 1994, tradução livre)

Já a Assembleia Geral da Organização dos Estados Americanos – OEA, em sua Resolução nº 1840, adotou a Convenção Interamericana Contra o Terrorismo, esta que descreve o terrorismo:

um grave fenômeno delitivo que preocupa profundamente todos os Estados membros, atenta contra a democracia, obstaculiza o gozo dos direitos humanos e das liberdades fundamentais, ameaça a segurança dos Estados, desestabilizando e solapando as bases de toda a sociedade e afeta seriamente o desenvolvimento econômico e social dos Estados da região³²

Merece destaque, por sua vez, *Convenção para Prevenção do Terrorismo de 2005*, celebrada pelo Conselho da Europa, ocasião em que se chegou, por unanimidade, em uma definição de terrorismo. Segundo a referida Convenção, compreende-se por terrorismo as infrações “susceptíveis de afetar gravemente um país ou uma organização internacional” com objetivo de “intimidar gravemente uma população”, “constranger indevidamente os poderes públicos ou uma organização internacional a praticar ou se abster de praticar qualquer ato” ou

³¹ Resolução da Assembleia Geral, adotada em dezembro de 1994, intitulada “Declaração sobre Medidas para Eliminar o Terrorismo Internacional”.

³² Organização dos Estados Americanos, **Convenção Interamericana Contra o Terrorismo**, 2002. Disponível em < <http://www.cicte.oas.org/rev/en/documents/conventions/ag%20res%201840%202002%20portugues.pdf>> . Acesso em 15 de março de 2022.

“desestabilizar gravemente ou destruir as estruturas fundamentais políticas, constitucionais, econômicas ou sociais de um país ou de uma organização internacional”.³³

Apesar da unanimidade entre os membros da União Europeia e a observância de todos os elementos essenciais à caracterização do terrorismo, o conceito acima não fora amplamente adotado, posto que a legitimação de uma definição de forma cabal, impossibilita que os agentes atuantes na política internacional, sejam eles os atores estatais ou não-estatais, a alterarem de acordo com a própria conveniência ou em justificativa a adoção de medidas questionáveis.

A despeito de ser passível de caracterização e não de definição, bem como ser objeto de diversos outros tratados e convenções internacionais não citadas, que discorrem sobre formas específicas de manifestação do terrorismo – por exemplo, atentados nucleares –, e maneiras de resoluções para as mesmas, é certo que ainda não há diploma legal no âmbito do direito internacional que fixe o significado ou que tipifique a contento o que vem a ser o terrorismo.

Inobstando a sua celeuma conceitual, a prática de “atos de terror” encontra terreno fértil num cenário globalizada, este que proporciona meios de acesso e viabilidade a sua materialização e ocultação dos seus reais responsáveis e subsídios, posto a fragilidade das fronteiras territoriais no que diz respeito ao acesso à informação, às tecnologias de comunicação e até mesmo às formas de deslocamento.

Nota-se, ante o “neoterrorismo”, passou a ser necessário o uso de um conjunto de métodos específicos para atingir a sua concreta inibição, pois os seus novos contornos estão acompanhados de ideologias diversas, originadas e ampliadas em razão das crises econômicas, sociais e políticas, que tomam forma e força suficientes a ensejar discordâncias categóricas e infidas tensões, e são usadas, ao fim, para justificar quaisquer atos como necessários à transformação da realidade.

Esse novo cenário colocou em xeque a efetividade das formas tradicionais da segurança internacional utilizadas, essencialmente voltadas para soluções de conflitos

³³ NOIVO, Diogo; SEABRA, Pedro. **Combate ao terrorismo na união europeia**: construção de uma abordagem comum. In: Segurança & Defesa, no 14, jul.-set. 2010, pp. 36-47. *Apud* GONÇALVES, Joannisval Brito; REIS, Marcus Vinícius, op. cit. p.8-9.

simétricos, porventura insuficientes frente a um ameaça desconhecida, descentralizada e globalizada como o terrorismo.

3.2 A POLÍTICA DE ENFRENTAMENTO AO TERROR

Resultante do temor ocasionado pela manifestação do terrorismo transnacional, verdadeiro prenúncio a paz e a segurança internacionais, a política de combate ao terrorismo passou a ser tema principal da agenda internacional nos anos seguintes ao ataque ao complexo empresarial do World Trade Center, em Nova Iorque³⁴, marco histórico e divisor de águas no trato dessa problemática.

Tal assertiva se comprova, vez que, atingindo níveis de institucionalização, cooperação e consentimento, a estrutura de combate ao terrorismo abrangeu os contornos de um regime internacional³⁵, alicerçado no imperativo de cooperação entre os Estados em prol da segurança mundial. Para tanto, realizou-se profundas alterações no tratamento internacional para com o fenômeno visto como uma ameaça, perceptíveis no recrudescimento dos instrumentos de repressão e prevenção, com suporte em uma maior cobrança juntos aos países integrantes da comunidade internacional, conforme se verá adiante.

O estabelecimento de tal política de combate, ainda que legítimo, com consequente disposição da comunidade internacional a assumir suas obrigações, houve, na sua concretização, fatores em desacordo que reclamaram uma estratégia para que fosse de fato efetivada, visto os diferentes posicionamentos acerca da relevância e meios de combate ao terrorismo.

Neste sentido, Ciro Leal afirma que “é difícil a coordenação entre os atores nos casos em que concordam quanto ao resultado a ser evitado, mas discorda quanto a como evitá-lo (quanto ao equilíbrio preferido)”³⁶.

Igualmente assertivo é o pensamento de Joseph S.Nye Jr.³⁷ quando da reflexão acerca da cooperação internacional antiterrorista, ao entender que, embora assentada no bem público

³⁴ Ataques de 11 de setembro de 2001. Wikipédia. Disponível em: https://pt.wikipedia.org/wiki/Ataques_de_11_de_setembro_de_2001. Acessado em 20 de abril de 2021.

³⁵ No raciocínio de R.O. Keohane: “*Regimes are institutions with explicit rules, agreed upon by governments, that pertain to a particular set of issues in international relations*” (*Neoliberal institutionalism: a perspective in world politics* in R.O. Keohane, *International institutions and state power: essays in international relations theory*, Boulder, Westview, 1989, *apud* L.G. Nascentes da Silva, **A estruturação de uma política internacional sobre anti-terrorismo sob a ótica da teoria dos regimes internacionais**, Dissertação (Mestrado) – Instituto de Relações Internacionais da UnB, Brasília, 2003, pp. 46-70.

³⁶ CUNHA, Ciro Leal M. da. **Terrorismo internacional e a política externa brasileira após o 11 de setembro**. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2009, p.28.

global, não há um interesse unânime no seu combate, pois o terrorismo afeta os países de maneira desigual, sendo natural que sejam distintas as avaliações sobre a ameaça, bem como discordâncias acerca de como evitá-la.

A despeito divergências sobre como o fenômeno do terrorismo viria ser efetivamente combatido, todas as suas propostas têm como nascedouro o fato de que o terrorismo é uma ameaça que tem alvos específicos ou passíveis de discriminação, não afetando todo o globo, mas, as ações insidiosas mediante ataques inesperados como forma de manifestar sua ideologia – via de regra, política e religiosa –, alcança seu objetivo ao espalhar o medo e o terror de maneira generalizada, fazendo com que o seu combate seja de interesse de todos.

Para mais, medidas unilaterais contra o terrorismo se mostraram ineficazes, pois as mesmas estavam baseadas em relações de conflito simétricos. “Reforçar as barreiras fronteiriças, aumentar o poderio militar, tomar medidas isoladas de segurança nacional são apenas uma parte de um todo que se constitui o combate ao terrorismo”³⁸, isto porque, a aproximação gerada pela globalização também resulta em vulnerabilidade, de modo que atos de violência em âmbito internacional estão à margem da capacidade de um ou outro Estado ser capaz de defender a si próprio, vez que as suas fronteiras restam alargadas e, por consequência, fragilizadas.

Destarte, tem-se que, independentemente das discordâncias quanto à forma de combate, a eficácia de uma política antiterrorismo estava condicionada à condenação do fenômeno de maneira unificada, razão pela qual veio a ser estrategicamente imposta mediante ações e recomendações internacionais, de modo que a “política antiterrorista” passou a ser priorizada e se fez presente em ordenamentos jurídicos de todo o mundo, inclusive no Brasil.

Nesse passo, os desencontros de interesses quanto à hostilização e supressão do terrorismo foram silenciados pelas exigências e imposições³⁹, sendo a ele dado o tratamento que uniu o aporte jurídico-normativo, cujas premissas tem por fim “isolar o terrorismo do contexto político-social, formulando conceito geral e abstrato, e, assim, legislar

³⁷ *Apud* CUNHA, Ciro Leal M. da. *Op. Cit.* pp. 26-28.

³⁸ CONSORTE, Raquel de Castro Campos Jaime. **A cooperação internacional à repressão e combate ao terrorismo.** Revista Jurídica, Brasília, v.9, n. 85, p. 149-164, jun./jul., 2007, p. 154.

³⁹ Aponta CUNHA, Ciro Leal M. da, que as contribuições para a produção do bem coletivo justificam a imposição, aduzindo que “Os ônus (ajustes das políticas domésticas e externas) são distribuídos sem, necessariamente guardar relação com os ganhos individuais. A paz e a segurança, nesse caso, são consideradas indivisíveis.” Pensamento criticado no presente trabalho. *op. cit.*, pp. 27-28.

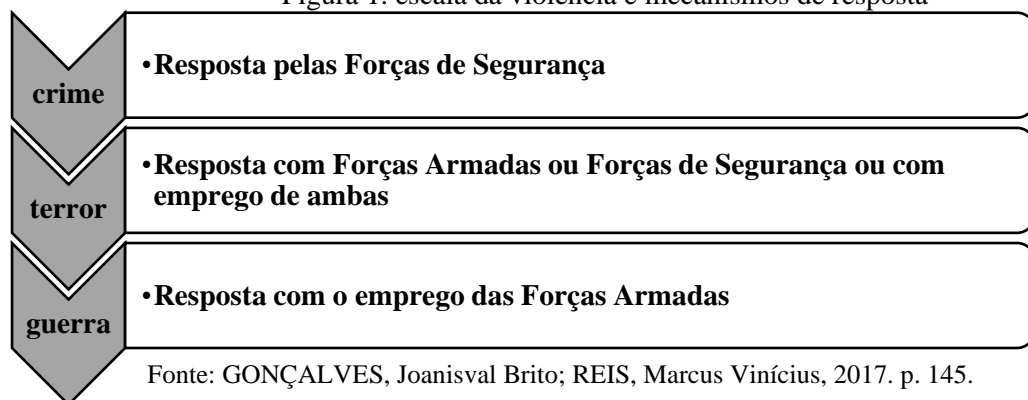
criminalmente, com regras abstratas e impessoais”⁴⁰; ao jurídico-político, baseado na “prevenção do terrorismo por meio da identificação e da eliminação de suas causas subjacentes”⁴¹.

Foi nesse contexto que, induzidos a adoção de políticas antiterroristas as quais, de outra forma, não seriam adotadas em massa pelos países, materializou-se a política antiterror, baseada não só no enfrentamento bélico, isolamento e criminalização dos considerados atos de terror, mas essencialmente na adoção de medidas de prevenção. Nestas, as novas tecnologias de informações, empregadas como instrumento de ameaça, também passaram a ser utilizadas como meio de favorecer o combate ao terrorismo, mediante a criação de leis que versem sobre os crimes cibernéticos, facilitando o acesso a dados que permitam rastrear a origem dos recursos utilizados por grupos terroristas para financiar suas ações.

Por outro lado, a resposta ao terrorismo está diretamente enfiada à forma em que a ameaça é percebida por cada Estado. Isto porque, analisado sob a ótica da escala da violência, indicada na figura 1, o terrorismo está alocado acima do crime comum, visto se tratar de fenômeno mais complexo que a criminalidade (mesmo em se tratando de organizações criminosas e crimes hediondos), cuja resposta pode ser dada pelas Forças de Segurança internas nas situações em que as consequências não extravasam as fronteiras do Estado ameaçado; e abaixo da guerra, cuja resposta é dada com emprego das Forças Armadas, em especial, nos casos em que o emprego generalizado da violência se torna além do controle das forças policiais, seja pela inaptidão desta ou uso de armas de destruição em massa.

O terrorismo trata-se, na realidade, de uma etapa preliminar à guerra, o que torna possível o seu combate por meio das Forças de Segurança ou da Forças Armadas, ou da união de ambas.

Figura 1. escala da violência e mecanismos de resposta



⁴⁰ CUNHA, Ciro Leal M. da. op. cit. p. 32.

⁴¹ CUNHA, Ciro Leal M. da. op. cit. p. 32.

Em seu estudo de prevenção e combate ao terrorismo, Álvaro de Souza Pinheiro considera que o enfrentamento ao terrorismo de maneira distinta, ao separá-lo em duas grandes vertentes: o antiterrorismo e o contraterrorismo. O primeiro corresponde a medidas essencialmente defensivas de prevenção, que objetivam a redução das vulnerabilidades aos atentados terroristas. O contraterrorismo, por sua vez, é a atividade que engloba medidas ofensivas ou de ataque, eminentemente repressivo, tendo como alvo as diversas organizações terroristas, a fim de prevenir, dissuadir, ou retaliar atos terroristas.⁴²

O mesmo autor, acrescenta, ainda, a necessidade de um estruturado sistema de inteligência⁴³ para o êxito de uma campanha de combate ao terrorismo, pois, a obtenção de informação precisa e oportuna permite não só a adoção de medidas de prevenção adequadas – incidentais, como condução de operações repressivas que se mostrem indispensáveis – pós-incidentais. Nesse modelo de plano de resposta, as ações de inteligência, identificadas como pré-incidentais, são essenciais à efetividade do combate, visto o caráter difuso e transnacional que a ameaça do terrorismo tem se mostrado e a premente necessidade de antecipar as suas ações.

Nessa conjuntura, a política de combate ao terrorismo ganhou especial relevância na sua esfera preventiva, posto que o “novo terrorismo” nem sempre estará vinculado a uma nacionalidade ou religião, cujo grupo de indivíduos integram uma organização identificável e hierarquizada. Pelo contrário, atualmente a estrutura das organizações terroristas são descentralizadas, em rede, lhes permitindo maior invisibilidade e alcance, dificultando o monitoramento das suas comunicações, transações financeiras e até mesmo tentativas de infiltração pelo Estado, o que possibilita o seu desempenho quase que imperceptível, até que cometam alguma ação.

Uma vez que visa anteceder um ataque terrorista, o antiterrorismo não só atua a fim de reduzir a vulnerabilidade por meio de medidas protetivas, como adoção de ações de segurança em aeroportos e demais atividades que envolvam órgãos de segurança e controle, mas

⁴² PINHEIRO, Álvaro de Souza. O Combate ao terrorismo: o antiterrorismo e o contraterrorismo. **Defesa@Net**, 22 mar. 2004. Disponível em: <<https://www.defesanet.com.br/terror/noticia/8613/O-COMBATE-AO-TERRORISMO/>>. Acesso em: 10 de abril de 2022.

⁴³ PINHEIRO, Álvaro de Souza. Op. Cit.

também na perseguição de meios que impeçam a obtenção de recursos financeiros, essenciais a manutenção da rede e financiamento de atentados.

Isto porque as organizações terroristas em muito se assemelham ao crime organizado em escala macro, pois, para custear as suas atividades, se faz necessário a prática de delitos diversos, em particular, a lavagem de dinheiro e o tráfico de drogas, o que justifica a cooperação internacional ter se voltado para a implementação de esforços no combate aos crimes corretados, com fito a por termo ao financiamento do terrorismo e possibilitar a identificação os seus autores e eventual rede de apoio.

De maneira concomitante, foram implementadas ações ofensivas do contraterrorismo distintas do conflito armado, mediante a criminalização do financiamento ao terrorismo, congelamento dos fundos relacionados a pessoas envolvidas com atividades terroristas, o compartilhamento de informações e cooperação entre governos sobre grupos terroristas e investigações de envolvidos em tais atos, facilitando a resposta a eventual ato de terror. Além disso, há de ser observado, no direito interno, a criminalização do apoio ativo ou passivo ao terrorismo.

A partir de tais medidas, reitere-se que o combate ao terrorismo não deve se igualar aos atos de terror, visto a existência de formas apropriadas, legais e legítimas de combater o seu avanço sem promoção gratuita de ações extremas e violentas, firmando-se no respeito aos Direitos Humanos.

Baseado nesse conjunto de políticas, ações e atividades integradas, constata-se que, se de um lado o uso de recursos tecnológicos facilita a prática de atos ilícitos, de outro possibilita a identificação de quem o pratica. Apoiada nessa perspectiva, adotou-se uma das mais eficientes medidas de prevenção ao terrorismo, inserida no plano econômico, em específico, no mercado financeiro, qual seja: tolher o seu financiamento. Combater o financiamento ao terrorismo nada mais é do que obliterar o seu elemento vital, pois, recapitulando o exposto, quando tratada a soberania e a circulação de conceitos, estes estão intimamente ligados ao poder, o qual, nos dias de hoje, está conectado ao capital.

3.3 OS IMPACTOS DA GLOBALIZAÇÃO DO TERRORISMO

Conforme exposto, o terrorismo se faz presente na história há décadas, porém, a sua relevância foi ampliada a medida em que a sua prática acompanhava a evolução da humanidade, isto é, adquirindo maior dimensão e influência a medida em que o mundo se

tornou interconectado, no qual os acontecimentos econômicos, políticos e sociais ocorridos em determinado local tem a capacidade de afetar profundamente todo o globo.

A essa evolução fora dado o nome de globalização, a qual, embora não possua significação jurídica em sua origem, vem marcando presença em diversas dimensões, quais sejam, política, econômica militar, sócio-culturais e até mesmo ambiental, de maneira que, consoante exposto no item 3.2 desse trabalho, passou a ter grande relevância também na política interna dos Estados e, por consequência, nas suas relações.

Diante dessa nova realidade, em que a ação de um único ator pode desencadear repercussões não só a nível local, mas também em escala global, não seria diferente quanto ao fenômeno do terrorismo e as suas ações, que se intensificaram devido ao processo de globalização.

Acerca dessa nova roupagem, chamada de “neoterrorismo”, discorre Alexander Zhebit, coordenador do Grupo de Acompanhamento e Análise de Terrorismo Internacional (GAATI):

Não deixou de ser terrorismo, mas ganhou características novas. Ultrapassou as fronteiras nacionais e passou a ser global. Seu alvo não é mais um governo ou uma estrutura de poder estatal, mas a própria ordem mundial. É mais destrutivo, desumano e perigoso.⁴⁴

É certo que os avanços da tecnologia e o processo de globalização ampliaram o alcance dos atos terroristas ao facilitarem a movimentação, as redes de comunicações e de transporte, contudo, é importante frisar que o terrorismo não decorre da globalização, sendo a sua evolução tão somente uma das consequências da nova realidade mundial.

Na medida em que a globalização não está limitada ao âmbito das relações econômicas, a rápida difusão de informações resultou em uma mudança de conceitos e linguagem, inclusive na esfera criminal, criando-se uma rede de criminalidade mundial, que não atende a fronteiras, legislação ou acordos entre os atores internacionais, e na qual o terrorismo se encontra.

Partindo-se dos conceitos desenvolvidos no âmbito da Criminologia, sabe-se que a criminalidade pode ser repartida em dois campos: a microcriminalidade e a macrocriminalidade. A primeira figura como a soma dos delitos individualmente

⁴⁴ *Apud* BICUDO, Francisco e MARCONI, Elisa. **O terrorismo e suas manifestações contemporâneas**. Disponível em <<http://www.historianet.com.br/conteudo/default.aspx?codigo=947>>. Acesso em 24 de fevereiro de 2019.

considerados; diz respeito a prática de crimes recorrentes, violentos ou não, presentes em todas as camadas sociais, nas grandes e pequenas cidades, dia e noite, tais como o homicídios, lesões coporais, roubo, furto, ameaça, estupro, crimes contra honra etc. Já a macrocriminalidade resulta na delinquência em bloco, podendo estar incluída no contexto social, na foma do crime organizado, ou sob o interesse econômico ilícito, como o crime de colarinho branco.⁴⁵

Nesse enquadramento, mesmo que com conotações político-ideológicas ou de fanatismo religioso, o terrorismo apresenta afeição ao crime organizado e, de igual maneira, tem se sofisticado sob a égida da “globalização”, não a toa os seus tentáculos vêm se espanhando pelo mundo, tratando-se de uma relação de causa e consequência.

Ao alterar, ideológica e materialmente, as estruturas político-econômicas e socioculturais, lhes dando uma nova noção de interação e dependência entre os povos e as nações, a globalização aumentou a diferença entre os países dominantes – ricos e desenvolvidos, e os dominados – subdesenvolvidos e marcado por problemas sociais. A principal consequência desses fatores de desvantagem é o aumento da criminalidade, seja internamente, em virtude dos problemas sociais originados com a adoção de medidas e políticas econômicas a fim de acompanhar o mundo global e as ordens daqueles que o dominam. Seja externamente, posto a dificuldade em combater um inimigo globalizado e de difícil identificação.

Nesse espeque, a globalização impactou diretamente no terrorismo na medida em que fomentou a proliferação de idéias radicais ante o abismo da desigualdade gerada pelas mudanças nas relações econômicas e interferências nas políticas internas nos países dominados, de modo que “a violência passa a ser vista como ato de defesa (e de contraofensiva), como um recurso, à afirmação da identidade cultural de um determinado grupo”, que se posiciona contrário à “mundialização da desigualdade e exclusão”.⁴⁶

Um outro impacto visível da globalização é o choque de civilizações, especificamente, o choque de culturas, em razão de um mundo interconectado, onde as diferenças estão em evidência e as discordâncias possuem ampla divulgação, visto a velocidade das

⁴⁵ *Apud* FERNANDES, Newton; FERNANDES, Valter. **Criminologia Integrada**. 3 ed.rev. atual. Ampl.. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2010. pp. 439-440.

⁴⁶ LASMAR, Jorge M. Terrorismo Internacional e Globalização: a reestruturação do sistema internacional. *In*: BRANT, Leonardo N. Caldeira. Terrorismo e Direito. Rio de Janeiro: Forense, 2003., p. 441.

comunicações, o conflito resultante da tentativa de homogeneização pela imposição dos ideais ocidentais é inevitável.

Nessa linha, Samuel Huntington, na sua obra *Choque das Civilizações*, assevera que:

a política mundial está sendo reconfigurada seguindo linhas culturais e civilizacionais. Nesse mundo, os conflitos mais abrangentes, importantes e perigosos não se darão entre classes sociais, ricos e pobres, ou entre outros grupos definidos em termos econômicos, mais sim entre povos pertencentes a diferentes entidades culturais.⁴⁷

É notável que o processo da globalização impulsionou as ideias da civilização ocidental, desde a expansão da internet e a política consumerista inerente ao sistema capitalista, influência essa que não foi solicitada, mais sim impostas a despeito de serem desejadas ou não.

Esse impacto em específico é visto na ascensão de movimentos fundamentalistas, responsáveis pelos primeiros atos terroristas a nível transnacional, dentre os quais consta o já citado atentado de 11 de setembro, o qual teve pôr fim a demonstração, através do terror e da violência, da “superioridade de sua cultura e a necessidade de manter a integridade dessa cultura contra o ataque ocidental”.⁴⁸

Sob a bandeira da religião, grupos ortodoxos que defendem as diferenças e a manutenção do *status quo*, encontraram no terrorismo uma saída para promoção da sua cultura e acentuação das diferenças entre a sua civilização e a civilização ocidental, sendo nesse cenário que se dá o “choque”, no qual os atos terroristas não passam de tentativas de destruir o “pluralismo da comunidade internacional”, em proteção a sua cultura e seus ideais.

Sabe-se, contudo, que embora a globalização tenha afetado o mundo como um todo, sendo as linhas culturais e civilizacionais alteradas de maneira global, é certo que a civilização islâmica é a que mais reage e se opõe à influência de outras culturas, em especial, a ocidental. A vista disso, Samuel P. Huntington, sabiamente constatou que “os choques mais perigosos do futuro provavelmente surgirão da interação da arrogância ocidental” e “da intolerância islâmica”.⁴⁹

A partir dessa ilação, nota-se que o terrorismo se vê intensificado em razão do processo de globalização, que acarreta na redução de barreiras e impõem, cada vez mais, uma

⁴⁷ HUNTINGTON, Samuel P. **Choque de Civilizações**: a recomposição da ordem mundial. Trad. M. H. C. Côrtes. Rio de Janeiro: Objetiva, 1997. p. 21.

⁴⁸ HUNTINGTON, Samuel P. op. cit. p. 225.

⁴⁹ HUNTINGTON, Samuel P. op. cit. p. 277.

interdependência entre os Estados, influenciando não só na manutenção e avanço econômico, mas também nas questões políticas e socioculturais dos envolvidos. Esses fatores, no entanto, implicaram em um resultado não previsto: a marginalização de grande parcela da população, seja por resistência a se alinhar aos interesses e valores impostos ou a impossibilidade de fazê-lo, visto que embora exista uma relação de interdependência a mesma não visa satisfazer o interesse de todos.

A globalização deu azo a um grande abismo entre os povos dos mais diversos matizes, conduzindo ao choque entre as civilizações e impulsionando o surgimento do terrorismo moderno, um dos grandes problemas atuais da humanidade.

Por outro lado, esse movimento, ao prover facilidades para execução e disseminação do terror, também reconfigurou hodiernamente as formas de luta pela segurança humana, pois, dentre as facetas da globalização há a acentuação das relações sociais, manifestada através da troca de informações entre as nações, o que tornou possível a já discutida implementação em massa de uma política antiterror.

Novos métodos de controle e combate foram criados e implementados na política internacional, e uma vez elevados ao patamar de relevância e modelo global, se fez premente a sua inserção nos ordenamentos jurídicos internos, isto é, pela promulgação de leis antiterroristas, as quais resultaram em mandos controversos e objeto de críticas ao irem contra a sua projeção original.

A importância desta discussão reside não só no fato de ser o terrorismo um ameaça de interesse global, relevante por si só, mas também na necessária ilação da atuação dos agentes externos e seu poder de ingerência nas esferas nacionais sob a alegação de exercício de políticas comunitárias, as quais passam a estar presentes em Estados que não possuem o aporte necessário para destingir o inimigo a ser combatido, como é o caso do Brasil. acarretando em um desvirtuamento da política antiterrorista.

4. O ENFRENTAMENTO AO TERRORISMO SEGUNDO O ORDENAMENTO PÁTRIO

Nessa seção, passa-se a analisar de qual maneira o ordenamento jurídico brasileiro se posiciona no combate ao terrorismo, bem como nas relações internacionais, e de que forma a adoção de uma lei antiterror resulta na perda potencial da soberania interna defronte os comandos externos, retratada na adoção de preceitos legais (in)aplicáveis em âmbito nacional.

Para tanto, o tema central deste trabalho será agora apresentado sob o enfoque jurídico-doutrinário, trazendo um embasamento estritamente jurídico ao fenômeno do terrorismo sob a égide das normas pátrias e sua aplicabilidade.

4.1 CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988

A Constituição, enquanto instrumento normativo de um Estado, pode ser brevemente definida como a sua lei máxima, o centro do ornamento jurídico que integra, sendo ela primordial para o seu funcionamento. Disto isto, a Constituição Federal não só estabelece todos os princípios e regras que norteiam a organização interna do país e os limites para o exercício de direitos e deveres dos cidadãos, como também define, ainda que superficialmente, os contornos da expansão normativa do direito internacional no ordenamento jurídico pátrio.

A segunda metade do século XX foi cenário de grandes mudanças, sendo possível apontar a globalização como um dos seus elementos determinantes, senão o seu catalisador. Calha que, distinto ao visualizado em um primeiro momento, a sua magnitude não se restringiu ao meio tecnológico, seja na esfera dos meios de comunicação ou de transporte, tendo alcançado também o campo do direito, trazendo transformações significativas ao cenário jurídico.

Segundo Carmen Tibúrcio, em decorrência do processo de globalização, “duas circunstâncias são dignas de nota: o deslocamento da Constituição para o centro do ordenamento jurídico e a expansão da regulamentação da vida contemporânea pelo direito internacional”⁵⁰.

Com efeito, embora não tenha sido a primeira a tratar das relações internacionais na esfera constitucional, a Constituição Federal de 1988⁵¹ foi a primeira Constituição brasileira editada sob a influência, ainda que embrionária, de um “mundo globalizado”, razão pela qual foi percussora ao trazer em seu texto, de forma expressa, projeções de concepções fundamentais que norteiam as relações da República Federativa do Brasil no contexto mundial, isto é, nos compromissos internacionalmente assumidos, seja com outros Estados, seja com a comunidade internacional.

⁵⁰ TIBURCIO, Carmen. Constituição e relações internacionais. **Universitas JUS**, v. 25, n. 1, p. 1-24, 2014.

⁵¹ Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em 15 de março de 2022.

Assim, coube a Carta de 88 não só constitucionalização do direito como a introdução, no ordenamento interno, de temas e situações sociais juridicamente apreciáveis de relevância internacional, vez que “a expansão normativa do direito internacional, trouxe para o direito a constatação de que determinadas matérias extrapolam o interesse específico de determinada jurisdição”.

Eis que a CF/88 consagrou, nos incisos do seu art. 4º, dez princípios que explicitam os valores e a tradição brasileira que deverão reger as relações internacionais:

- I - independência nacional;
- II - prevalência dos direitos humanos;
- III - autodeterminação dos povos;
- IV - não-intervenção;
- V - igualdade entre os Estados;
- VI - defesa da paz;
- VII - solução pacífica dos conflitos;
- VIII - repúdio ao terrorismo e ao racismo;**
- IX - cooperação entre os povos para o progresso da humanidade;
- X - Concessão de asilo político.⁵² (grifo nosso)

De pronto, cumpre salientar que os princípios elencados não compõem um rol taxativo, existindo outros comandos jurídicos que regulam e orientam as relações internacionais do Brasil. Contudo, o pioneirismo da Constituição vigente em os veicular, evidencia a posição de importância das relações internacionais para o Brasil, seja no seu estabelecimento, seja na apreciação de situações sociais de relevância, como o manifesto repúdio ao terrorismo (e ao racismo), feito nunca realizado anteriormente.

A fim de validar o seu posicionamento, a CF/88 volta a fazer menção direta ao terrorismo, em seu art. 5º, que aborda os direitos e garantias fundamentais, qualificando-o como crime inafiançável e insuscetível de graça ou anistia:

Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes: [...]

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; [...]⁵³ (grifo nosso)

Em mesmo dispositivo, o legislador definiu como crime inafiançável e imprescritível a “ação de grupos armados, civis ou militares, contra a ordem constitucional e o Estado Democrático”. A partir disso, nota-se que a sua intenção, quando da edição da Constituição

⁵² BRASIL. Constituição (1988), *Op. Cit.*

⁵³ BRASIL. Constituição (1988), *Op. Cit.*

vigente, orbita em torno da prevalência dos direitos humanos, mediante a garantia aos brasileiros e estrangeiros residentes no país a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade.

Nesse cenário, o enfrentamento ao terrorismo se encontra respaldado na garantia dos direitos à segurança (individual e coletiva) e à vida, valores mais vulneráveis perante os atos terroristas e bens a serem precipuamente resguardados pela ordem jurídica.

Em verdade, a despeito de o Estado brasileiro condenar formalmente o terrorismo e lhe dar um lugar de relevância na Lei Máxima, entre as cláusulas pétreas, constata-se que o texto constitucional não trata de maiores detalhes sobre definições, criminalização e até mesmo punições dos “atos terroristas”, responsabilidade que ficou a cargo da legislação infraconstitucional.

Outrossim, malgrado os dispositivos constitucionais datarem de 1988, bem como a intensa tendência da segurança global em adotar medidas e normativas contra o fenômeno em discussão, o Brasil veio possuir uma lei específica voltada à criminalização do terrorismo no ano de 2016. Isto é, até a edição da Lei 13.260/2016, a repressão aos atos de terror ficava a cargo da Lei de Segurança Nacional, cuja aplicabilidade e a constitucionalidade, conforme adiante será demonstrado, são passíveis de críticas.

4.2 LEGISLAÇÃO INFRACONSTITUCIONAL

Como já mencionado, o enfrentamento ao terrorismo tem sido presente nos assuntos obrigatórios nas relações internacionais e, por consequência, nos sistemas jurídicos internos. Contudo, esse fenômeno repercute de modo particular no Direito Penal, assertiva evidenciada no fato de o legislador ter inserido o terrorismo entre direitos e garantias fundamentais, considerando sua prática uma conduta de gravidade elevada, que merece um tratamento mais rigoroso.

Ocorre que, poucas leis brasileiras traziam em seu bojo a criminalização de atos terroristas, e, mesmo aquelas que tratavam sobre o tema, o faziam de maneira genérica, visto que sequer definiam, de maneira expressa, quais condutas se enquadrariam no conceito do “crime de terrorismo”, realidade que mudou com a edição e vigência da Lei nº 13.260/2016, também denominada como Lei Antiterrorismo (LAT).

Verdade seja dita, ainda que exista um parâmetro constitucional estabelecido para adoção de uma política de enfrentamento ao terrorismo nacional, sua eficácia, na prática, foi dificultada pelo desinteresse do legislador infraconstitucional que, até o ano de 2016, não

havia dado a devida atenção aos dispositivos constitucionais que tratavam sobre o fenômeno a fim de regulamentá-lo.

Paralelamente, nota-se que a legislação antiterrorista no Brasil está diretamente relacionada ao contexto histórico da edição dos respectivos dispositivos legais que tratam sobre o tema, razão pela qual, por muitos anos as normativas acerca desse fenômeno se limitaram à qualificação do terrorismo enquanto crime equiparado aos hediondos, e ao preceito genérico expresso na Lei de Segurança Nacional, cuja finalidade detinha um viés distinto ao aqui apresentado, voltado para proteção e segurança do Estado enquanto instituição, e sendo instrumento de um governo autoritário.

Assim, apesar de o foco da presente seção se tratar da legislação antiterrorismo atual, para melhor entendimento da sua evolução e motivações, tratar-se-á, de maneira breve, das principais normativas correlatas ao tema, algumas das quais já foram revogadas, parcial ou completamente.

4.2.1 Lei nº 7.170/83 - Lei de Segurança Nacional

Conhecida como Lei de Segurança Nacional (LSN), a Lei nº 7.170, de 14 de dezembro de 1983, foi criada com intenção de proteger a integridade territorial, a soberania nacional, o regime representativo e democrático, a Federação, o Estado de Direito e a pessoa dos chefes dos Poderes da União (art. 1º)⁵⁴, sendo criada, portanto, para tratar de questões de ordem interna⁵⁵.

Ainda que se tratasse da única lei brasileira a abordar o “terrorismo” à época, já existia uma celeuma entre os doutrinadores quanto a constitucionalidade da LSN, visto a sua essência antidemocrática e a dubiedade quanto a sua recepção pela CF/88, e a sua (in)adequação na criminalização do terrorismo.

Soma-se a isso o fato de que a Lei de Segurança definiu os contornos do terrorismo sob uma ótica distinta, essencialmente repressora. Isto porque, na concepção proposta pelo legislador, sobressai uma visão anárquica do terrorismo, vinculada à doutrina antidemocrática e totalitária do período, cujo objetivo era criminalizar condutas daqueles que se punham contrário ao Estado, tidos “revolucionário” ou “guerrilheiros urbanos”.

⁵⁴ Lei nº 7.170/83, de 14 de dezembro de 1983. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L7170.htm>. Acesso em: 15 de março de 2022.

⁵⁵ CAPEZ, Fernando. **Curso de Direito Penal**, volume 4. 8. Ed. São Paulo: Saraiva, 2016, p. 587.

Isso se deve em virtude de a sua criação provir do Regime Militar e, até o momento da sua revogação pela Lei nº 14.197/2021, a LSN era um dos últimos resquícios do período militar em meio ao ordenamento jurídico brasileiro, precedente à ordem constitucional de 1988 e à criação do Estado Democrático de Direito, de maneira que muitos dos seus dispositivos eram reflexos da excrescência da época.

Notadamente, a palavra “terrorismo” se fez presente no art. 20 da Lei de Segurança Nacional, em meio a um rol de condutas qualificadas como crimes que tem como elo em comum a motivação política, conforme abaixo visualizado:

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. (grifo nosso)⁵⁶

Embora tenha, por décadas, se tratado do único dispositivo presente no ordenamento jurídico brasileiro que abordava de forma direta o assunto e condenava o terrorismo, ou atos de terrorismo, ao criminalizar a sua prática, a LSN não traz em seu texto as definições de um ato terrorista, o que a tornava obsoleta antes mesmo da sua revogação.

Não diferente é o entendimento da doutrina majoritária, ao suscitar que o mencionado dispositivo ofendia o Princípio da Legalidade, considerando a ausência de delimitação do seu campo de incidência, bem como dos elementos definidores dos “atos de terrorismo”, de maneira que, diante da lacuna legal, em tese, uma pessoa não poderia ser presa, processada e julgada pela prática do “atos de terrorismo”.

De outra banda, há uma parcela que defende o dispositivo transcrito, sob o argumento de que se trata de um tipo penal misto alternativo, cujos os vários núcleos se equivalem à mesma finalidade: o “inconformismo político ou a obtenção de fundos destinados à manutenção de organizações políticas clandestinas ou subversivas”. Segundo arguido por Victor Eduardo Rios Gonçalves, era a natureza da conduta, a sua motivação, que definiria se houve ou não terrorismo⁵⁷.

⁵⁶ Lei nº 7.170/83, de 14 de dezembro de 1983. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L7170.htm>. Acesso em: 15 de março de 2022.

⁵⁷ GONÇALVES, Victor Eduardo Rios apud BAUTZER, Sergio. O crime de terrorismo e sua tipificação no artigo 20 da Lei de Segurança Nacional, **Jusbrasil**, 2015.

Inobstante o desencontro doutrinário, em razão das conclusões alcançadas pela comissão especial de estudos de Medidas de Proteção ao Estado Democrático de Direito⁵⁸ no ano de 2003, acerca da superação da LSN pela Constituição de 1988 e, por isso, a sua inaplicabilidade, foi dado início ao projeto de lei que tinha por fim incluir na Parte Especial do Código Penal, em título específico, as infrações penais contra o Estado Democrático, iniciativa que resultou, anos depois, na edição Lei nº 14.197/2021 e revogação da Lei de Segurança.

Para além da sua revogação, a importância da análise da Lei de Segurança Nacional reside no fato de que, apesar de não se enquadrar no enfrentamento ao terrorismo enquanto ameaça externa ao Estado, objeto deste trabalho, chama a atenção a sua similitude quanto aos aspectos autoritários imiscuído em possíveis normas de enfrentamento ao terrorismo que serão versadas ao fim dessa pesquisa.

4.2.2 Lei nº 8.072/90 - Lei de Crimes Hediondos

A repressão aos crimes hediondos teve início com a Carta Magna de 88, em específico no já mencionado inc. XLIII, do art. 5º, e, após a sua promulgação, foi dado início a diversos projetos de lei a fim de regulamentar os comandos constitucionais, um dentre os quais resultou na edição da Lei nº 8.072/90 ou Lei de Crimes Hediondos.

Segundo Antônio Lopes Monteiro, uma conduta delitativa se enquadraria como crime hediondo quando estivesse revestida de excepcional gravidade, seja na execução, quando o agente revela total desprezo pela vítima, insensível ao sofrimento físico ou moral a que a submete, seja quanto à natureza do bem jurídico ofendido, ou, ainda, pela especial condição das vítimas⁵⁹.

Verifica-se, assim, que os crimes de natureza hedionda são aqueles de extrema gravidade, esta que pode ser devido a razões distintas; que afetam os bens jurídicos de maior relevância e suscitam pesar, indignação e repulsa social, o que justificaria a adoção de maior rigor no seu trato.

⁵⁸ BARROSO, Luís Alberto. A superação da ideologia da segurança nacional e a tipificação dos crimes contra o Estado democrático de direito. **Revista de estudos criminais**, Porto Alegre, v. 2, n. 9, p. 71–79, 2003.

⁵⁹ MONTEIRO *apud* RIBEIRO, Tiago G. **Direito Penal de Emergência: Lei dos Crimes Hediondos**. Revista Científica Semana Acadêmica. Fortaleza, N°. 000088, 12/09/2016. Disponível em: <<https://semanaacademica.org.br/artigo/direito-penal-de-emergencia-lei-dos-crimes-hediondos>>. Acesso em 25 de setembro de 2022.

Em realidade, a Lei de Crime Hediondos não define, por nova tipificação, os crimes chamados “hediondos”, mas sim estabelece, através de um rol taxativo, quais condutas delitivas são assim qualificadas e as suas respectivas penas agravadas.

A despeito de figurar na Lei nº 8.072/90, o terrorismo é equiparado aos crimes hediondos, contudo, tal qual os seus pares, é objeto de mecanismos de repressão mais severos, sendo-lhe dado o mesmo rigor penal e processual aos crimes assim definidos, nos termos descritos no art. 2º da Lei:

Art. 2º. Os crimes hediondos, a prática da tortura, o tráfico ilícito de entorpecentes e drogas afins e o **terrorismo** são insuscetíveis de: I – anistia, graça e indulto; II – fiança. § 1º. A pena por crime previsto neste artigo será cumprida inicialmente em regime fechado. § 2º. (revogado) § 3º. Em caso de sentença condenatória, o juiz decidirá fundamentadamente se o réu poderá apelar em liberdade. § 4º. A prisão temporária, sobre a qual dispõe a Lei 7.960, de 21 de dezembro de 1989, nos crimes previstos neste artigo, terá o prazo de 30 (trinta) dias, prorrogável por igual período em caso de extrema e comprovada necessidade.⁶⁰

Inobstante isso, a Lei absteve-se de tipificar qualquer conduta pertinente ao “terrorismo”, “atos terroristas” ou “atos de terror”, se limitando a instruir o Judiciário quanto as questões processuais a ele aplicadas, reiterando e consolidando o rigor de tratamento manifestado na Constituição de 88.

4.3.3 Lei nº 13.260/2016 – Lei Antiterrorismo

Segundo Joshua Sinai, “não há uma definição universalmente aceita que possa diferenciar ataques contra civis não combatentes ou alvos militares, tampouco que leve em conta as últimas tendências nas práticas terroristas ou em seus objetivos”⁶¹, sendo esse o desafio enfrentado pelo legislador quando da edição da Lei Antiterrorismo brasileira.

Como já explanada, ainda que o Brasil condene formalmente o terrorismo desde a aprovação da Constituição de 88, posicionamento esse adotado pela ocorrência de atos assim considerados essencialmente no plano externo, decorreram mais de duas décadas para que o termo terrorismo viesse a ser regido por uma lei que o instituísse, com denominação e contornos específicos, como uma conduta criminosa.

Sucedese que, por muitos anos foi discutida a real necessidade de o ordenamento jurídico brasileiro possuir normas específicas voltadas à criminalização do terrorismo, uma

⁶⁰ Lei nº 8.072, de 25 de julho de 1990. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18072.htm> . Acesso em: 20 de março de 2022.

⁶¹ SINAI, Joshua. **How to define terrorismo. In: Perspectives on terrorismo**, v. II, issue 4, February 2008. p. 9-11.

vez que o Código Penal brasileiro abarca todos as eventuais infrações penais decorrentes de atos terroristas, a saber, homicídios, lesões corporais, sequestros, danos etc.

Todavia, após os atentados de 11 de setembro, acrescidos a crescente integração internacional frente a ameaça global, restou claro que o terrorismo merecia um arcabouço normativo próprio, pois, devido ao tratamento genérico e subjetivo que lhe era dado, o Poder Público como um todo enfrentaria dificuldades na prevenção e repressão desse fenômeno enquanto fato criminoso na hipótese de um caso concreto vir a ocorrer, pois, a matéria era até então desconhecida à legislação brasileira e sua complexidade exige maior especialização por parte dos setores de segurança nacional.

Conforme afirmado por Jorge Mascarenhas Lasmar, o fato de o Brasil se encontrar, até o momento, livre de ataques terroristas feitos por grupos internacionais, isso não torna o país livres da presença de indivíduos ligados a grupos terroristas internacionais e muito menos isentos da possibilidade de nos tornar vítimas de ataques futuros⁶².

Por certo, o termo “terrorismo” não era inédito no sistema jurídico brasileiro. Contudo, as poucas alusões a ele feitas sequer podem ser caracterizadas como uma tipificação do crime de terrorismo, embora reconhecida a sua gravidade.

Tal gravidade se traduz no fato de que o terrorismo não deve ser associado e tratado como delito comum, não só em decorrência das suas motivações e finalidade estar além de mera lesão a um bem juridicamente protegido, mas também na complexidade que envolve o seu enfrentamento. Investigar e punir atos de terror implica na confrontação de uma macrodelinquência que é capaz de afetar a segurança, a integridade e a paz de uma sociedade como um todo, seja ela local ou global.

A vista disso, cumpre diferenciar terrorista do criminoso comum. O terrorista age a promover pânico, ameaçar a ordem institucional e social, bem como a causar danos à sociedade, com a finalidade de difundir os ideia a que defende. Já o criminoso comum, via de regra, tem como objetivo o ganho financeiro, sendo a sua conduta voltada a práticas delitivas que afetam individualmente a vida e o patrimônio das pessoas⁶³.

⁶² LASMAR, Jorge Mascarenhas. **A legislação brasileira de combate e prevenção do terrorismo**, p. 48.

⁶³ GONÇALVES, Joanisval Brito; REIS, Marcus Vinícius. **Terrorismo: conhecimento e combate**. Niterói, RJ: Impetus, 2017, p. 66.

Por tais razões, a tipificação do terrorismo se mostrou necessária a uma adequada resposta legislativa, diante da existência de comandos constitucionais de eficácia limitada. Não à toa a Lei nº 13.260/2016 expressamente informa se tratar de uma norma com vistas à regulamentação do 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 terrorista⁶⁴.

Em ser art. 2º, a LAT definiu as circunstâncias e motivações necessárias para uma conduta ser enquadrada como terrorismo, bem como deixa entrever os bens jurídicos tutelados: a pessoa, o patrimônio, a paz pública e a incolumidade pública. Assim estabelecendo:

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.⁶⁵

Em mesmo seguimento, distinto as normativas que a procedeu, a Lei Antiterrorismo delimita de forma clara e extensa quais são as condutas consideradas atos terroristas:

§ 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;

[...]

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.⁶⁶

Constata-se, de pronto, que as condutas transcritas de fato se amoldam a tipos penais já previstos no Código Penal brasileiro (CP), mas, ao serem praticadas pelas motivações e

⁶⁴Art. 1º da 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 >. Acesso em junho de 2022.

⁶⁵ 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 >. Acesso em junho de 2022.

⁶⁶ _____, Lei nº 13.260, de 16 de março de 2016. *Op.Cit.*

finalidades estabelecidas pelo *caput* do art. 2º, passam a ser consideradas como condutas terroristas e, em decorrência, passíveis de punição nos termos da lei especial.

Doutra banda, chama atenção ao fato de a inovação da Lei Antiterrorismo não está limitada à tipificação do terrorismo e definição dos atos de terror, mas também em incluir dentre os seus verbos condutas que impliquem na prática de “terror cibernético”, ausente em grande parte das normativas (internas e externas) sobre o tema, iniciativa que consolida o entendimento de que o fenômeno do terrorismo está diretamente relacionado à globalização e o avanço tecnológico dela decorrente. ,

De mais a mais, verifica-se que a LAT traz em seu texto não só formas de repreensão como dá especial valor a sua prevenção, ao predizer ilícitas as condutas que envolvam o financiamento ao terrorismo, antes prevista pelo inciso II, art. 1º da Lei nº 9.613/98 – “Lei de Lavagem de Dinheiro”.

Notadamente, o financiamento ao terrorismo é tratado no art. 6º da LAT, punindo aquele que “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”. A pena prevista para o tipo penal é de quinze a trinta anos de reclusão.

A previsão desse dispositivo merece especial atenção, tendo em vista que as “operações terroristas” possuem custos elevados, de maneira que a sua manutenção não seria possível sem a existência de grandes subsídios financeiros, sejam eles de origem lícita ou não. Por conseguinte, um dos instrumentos mais adequados para neutralizar a ameaça ainda em seu plano abstrato é a adoção de mecanismos a suplantarem o suporte econômico e financeiro às organizações criminosas.

Não sem razão houve uma comoção global para que o Brasil e congêneres adotassem leis que reforçassem e dessem subsídios para que medidas como o bloqueio de contas e confiscos de bem possuíssem bases legais quando sua realização tivesse por finalidade precípua impedir o fluxo de dinheiro para o financiamento ao terror.

Para além dos dispositivos já expostos, a LAT também trouxe inovações quanto às alterações realizadas em tipos penais comumente conexos ao terrorismo e objeto de outras leis especiais. Esse é o caso da Lei nº 10.850/2011, que dispõe sobre prevenção e repressão ao crime organizado, e, embora já expressasse a possibilidade de combate às organizações terroristas *internacionais* da mesma maneira que as organizações criminosas, foi alterada pela

LAT a fim de abranger toda e qualquer organização criminosa terrorista, “entendidas como aquelas voltadas para a prática dos atos de terrorismo legalmente definidos”⁶⁷.

Trata-se de uma mudança positiva a aplicação da norma, visto que a problemática quanto a definição do terrorismo no plano internacional igualmente se estende às organizações terroristas internacionais, cujo consenso quanto a sua significação, conforme já tratado, dificilmente será alcançado em breve tempo.

De fato, atualmente, apenas o Talibã, a *Al Qaeda* e outras poucas organizações semelhantes poderiam ser enquadradas como “organizações terroristas internacionais”, por força da Resolução nº 1.267, de 1999, do Conselho de Segurança da ONU⁶⁸.

À exceção de todo o aperfeiçoamento trazido pela Lei Antiterrorismo, à época da sua edição, a norma recebeu duras críticas quanto ao eventual desvirtuamento da sua finalidade no momento da sua aplicação, posto o seu potencial, se mal empregada, para repressão ao direito de manifestação. Notadamente, houve fundados receios e discussões quanto a possibilidade de a LAT vir a ser utilizado como um instrumento legal de criminalização dos movimentos sociais e reivindicatórios.

Por esse motivo, em breve análise às razões que movem um ato terrorista, veiculados no art. 2º da Lei, constata-se a clara exclusão da motivação política para a tipificação do crime de terrorismo. A tentativa de legislador em evitar que movimentos sociais e de protestos sejam criminalizados nos termos da LAT, se torna ainda mais límpida com as disposições do parágrafo 2º do art. 2º, segundo o qual:

§ 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.

Não obstante os objetivos políticos figurem como um dos elementos essenciais ao terrorismo, conforme tratado na subseção 3.1, o histórico criminalizante de grupos antagônicos ao poder político no Brasil e as origens autoritárias da legislação antiterrorismo

⁶⁷ Art.2º, inciso II, da Lei 12.850, de 2 de agosto de 2013, alterada pela Lei nº 13.260, de 16 de março de 2016. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/lei/112850.htm>. Acesso em 20 de junho de 2022.

⁶⁸ GONÇALVES, Joanisval Brito; REIS, Marcus Vinícius. **Terrorismo: conhecimento e combate**. Niterói, RJ: Impetus, 2017, p. 64.

brasileira, na forma da Lei nº 7.170/83, justificaram a preocupação em se criminalizar manifestações que revelem indignação ou descontentamento com a ordem política vigente.

Igualmente, na medida em que já existe no Brasil uma maior institucionalização da repressão por meio do sistema de justiça, a adoção de uma legislação autoritária acarreta, paulatinamente, em um judiciário de natureza mais e mais conservador, e, por consequência, resulta na criação de uma jurisprudência com a mesma característica⁶⁹.

Nessa conjuntura, salutar entender que a edição e promulgação da Lei nº 13.260/2016 não se deu por mero cumprimento de mandamentos constitucionais e necessidade tipificação do terrorismo, embora essa existisse. Tratou-se, em essência, da colisão de fatores internos – ausência de uma legislação específica sobre o tema e a atenção recebida pelo Brasil, à época, por estar sediando eventos mundiais; e externos – pressão de órgãos internacionais para adoção de mecanismo de enfrentamento ao terrorismo e de cooperação à segurança da sociedade global, visto à existência de compromissos assumidos pelo País nesse sentido.

5. JUSTIFICATIVAS À CRIAÇÃO DA LEI ANTITERRORISTA

Conforme exposto na seção 2, com advento do neoterrorismo, houve uma tendência global em adotar de medidas de segurança contra os atos de terror, a fim de tornar os mecanismos de enfrentamento ao terrorismo mais incisivos. Dessa maneira, métodos foram criados e paulatinamente inseridos nas defesas dos Estados, elevando o combate ao terrorismo a um patamar de grande relevância na comunidade internacional, sendo a sua implementação, a princípio, sinônimo de cooperação e integralização.

Todavia, para o efetivo funcionamento do sistema de cooperação proposto, se fez necessária a existência de um aporte jurídico que oferecesse base, reforçasse e garantisse subsídios para a execução das medidas de enfrentamento a nível global. Assim foi que os organismos internacionais e países protagonistas no cenário mundial se uniram com fim de atualizar o arcabouço de normas jurídicas para o enfrentamento da nova ameaça.

Calha que, apesar da movimentação dos organismos internacionais e das principais potências mundiais, nem toda a comunidade internacional via o terrorismo como uma ameaça

⁶⁹ TORELLY, Marcelo Dalmás. Decifrando padrões da legalidade autoritária na América do Sul. **Revista Eletrônica da Faculdade de Direito**, Programa de Pós-Graduação em Ciências Criminais – PUCRS, v. 4, n. 1, p. 147-150. Porto Alegre: jan./jun. 2012. Disponível em: <<http://revistaseletronicas.pucrs.br/ojs/index.php/sistemapenaleviolencia/article/view/11807/8100>> . Acesso em 02 de fevereiro de 2020.

real, de maneira que, ao fenômeno, era dada baixa prioridade na legislação nacional de diversos países, dentre eles o Brasil, embora esse há muito já fosse signatário de diversos tratados e convenções sobre o tema, bem como vinculados às resoluções do Conselho de Segurança da ONU.

Com efeito, por mais de duas décadas o ordenamento jurídico brasileiro limitou a legislação antiterrorismo a um comando constitucional de eficácia limitada – art. 5º, XLIII – deixando ao anseio do legislador infraconstitucional a iniciativa de tipificar o crime de terrorismo ou de criar de uma lei específica antiterrorismo, autodeterminação que abruptamente foi retirada, passando o tema a ser prioridade na agenda política nacional.

Signatário de diversos tratados internacionais que lhe impunham o dever de legislar sobre o terrorismo, assim como integrante de organismos internacionais destinados não só ao combate como a implementação de medidas que contribuíssem para o enfraquecimento do terrorismo, a saber, a criminalização do financiamento do terrorismo, o congelamento célere dos bens e direitos de pessoas ligadas a atividades terroristas e a cooperação internacional visando a investigação, a detenção, a extradição e a persecução penal de agentes terroristas⁷⁰ – , o Brasil permaneceu inerte, motivo pelo qual passou a ser sistematicamente compelido a tipificar e deliberar terrorismo.

Um dos órgãos que pressionaram o governo brasileiro para a tipificação do terrorismo e seu financiamento foi o Grupo de Ação Financeira Internacional – GAFI, qual tinha por finalidade originária a de propor medidas de prevenção à lavagem de capitais do crime organizado, mas, após os atentados de 11 de setembro, expandiu sua atuação para o combate ao braço financeiro do terrorismo a nível mundial.

Isto porque o Brasil foi admitido como membro do GAFI no ano 2000, ocasião em que assumiu os compromissos de implementar suas recomendações e ser submetido a avaliações periódicas mútuas, além de se responsabilizar, junto aos países vizinhos, a fundar um órgão regional de combate à lavagem de dinheiro, sendo este concebido na figura do Grupo de Ação Financeira da América do Sul – GAFISUD.

Acontece que as ditas recomendações objeto do compromisso firmado são, em realidade, medidas de prevenção à lavagem de dinheiro proveniente do crime organizado e de combate ao financiamento do terrorismo que, apesar de não possuírem força jurídica

⁷⁰ Artigos 1º e 2º da Resolução nº 1373/2001 do Conselho de Segurança da ONU.

vinculante, se nota ampla uma ampla adesão e cumprimento do que nela é estabelecido, o que pressupõe ser resultado da cooperação internacional.

Contudo, segundo Salem Hikmat, o profuso implemento do disposto nas recomendações se deve, em realidade, a “um cálculo de interesses e necessidades dos Estados”, em suas palavras:

O comportamento concorde com as recomendações não é consequência de obrigações jurídicas, mas resulta de um cálculo de interesses e necessidades dos Estados. Os mercados financeiros dos países do GAFI (sobretudo os países centrais, membros do G7 e da OCDE) são indispensáveis e incontornáveis no processo de globalização financeira. Os demais Estados, se quiserem participar desse processo, precisam ter acesso a esses mercados. Ora, os países do GAFI, que não podem legislar sobre as atividades financeiras no interior de outros nacionais na matéria (ao menos em princípio), podem, no entanto, decidir como serão tratadas no seu mercado as operações de países que não cooperam (e seus bancos), dificultando-as, e premiando os que cooperam.⁷¹

Para o mencionado autor, a eficácia das recomendações refletia na adoção das “regras do jogo” pelos atores sociais que tinham interesse na interação financeira, visto se tratar de países com sistemas financeiros interdependentes. Dito de outra maneira, o fiel cumprimento das medidas estabelecidas resulta do receio de eventual coima de natureza político-financeira, pois, as principais potências mundiais, detentoras dos maiores centros financeiros do mundo e com potencial de desestabilizar a economia de países que não se adequassem à observância de suas diretrizes, igualmente se tratam dos principais alvos dos atos de terror e interessados em refreá-lo.

Nessa conjuntura, a conclusão a que se alcança é que, em se tratando do Brasil, o interesse em uma política mundial de enfretamento ao terrorismo não resultou apenas da cooperação interestatal, tratada na seção 2, mas sim da ingerência externa na produção legislativa na esfera doméstica e, portanto, na soberania brasileira.

Tal assertiva se confirma com a análise da exposição de motivos do PL nº 2016/2015, que perfez na Lei nº 13.260/2016, da qual se assevera que o engajamento do Brasil em levar adiante um sistema efetivo de enfretamento ao terrorismo e o seu financiamento foi, acima de tudo, baseado no fundado receio de sofrer sanções de caráter político-financeiro, visto os diversos compromissos internacionais assumidos e a inexistência de as ações concretas por levadas pelo governo a efeito no âmbito doméstico.

⁷¹ NASSER, Salem Hikmat. **Fontes e normas do direito internacional**: um estudo sobre a soft law. 2ª Edição. São Paulo: Atlas, 2006, p. 131.

Assim foi que, na avaliação mútua do Brasil realizada no ano de 2010, o GAFI dispôs:

O Brasil não criminalizou o financiamento do terrorismo de acordo com a Recomendação Especial II. O financiamento de atos terroristas não é tratado como um crime autônomo (apesar de tal atividade poder ser processada como um crime acessório para o cometimento/tentativa de ato terrorista). O financiamento de organizações terroristas é tratado de forma muito limitada nos artigos 20 e 24 da Lei 7170/1983. No entanto, esses crimes, que foram originalmente concebidos para impedir a derrubada violenta do governo, não cobrem a maioria das atividades de financiamento do terrorismo do tipo previsto pela Recomendação Especial II. [...] No entanto, o Brasil é incapaz de confiscar propriedades relacionadas aos seguintes tipos de atividades de FT17 que não são criminalizadas no Brasil: (i) o financiamento de uma organização terrorista (exceto nas circunstâncias limitadas previstas na Lei 7170/1983), (ii) financiamento de um terrorista individual para fins outros que a um ato terrorista, e (iii) o financiamento de um ato terrorista nos casos em que o ato ainda não tenha sido cometido ou tentado, a menos que os ativos estejam ligados a algum outro tipo de atividade ilícita. (tradução livre)⁷²

Verifica-se, do trecho do relatório acima transcrito que, sob a ótica do organismo internacional, o Brasil estava em débito com o ordenamento jurídico internacional, posto a falta de tipificação dos crimes de terrorismo e de financiamento do terrorismo no ordenamento interno, embora já houvesse se comprometido para tanto.

O posicionamento e pressão realizada pelo plano exterior, por meio do Grupo de Ação Financeira Internacional, ficou ainda mais evidente nos anos que seguiram, em que foram realizados questionamentos diretos acerca da iniciativa do Estado para promulgar internamente a lei antiterrorismo e consequente adequação da legislação às Recomendações do GAFI, ao ponto de ter sido dado ao Estado brasileiro um prazo, de maneira que, sob implícita ameaça de sanções, foi imposto a adoção de “medidas legislativas adequadas” até o próxima reunião do órgão, em junho de 2016.

Neste contexto político internacional, não restou alternativa senão tipificar o crime de terrorismo e de financiamento ao terrorismo, culminando na edição da LAT, cuja finalidade precípua não foi a definição de mecanismos de prevenção e repreensão ao terrorismo de acordo com a realidade nacional, mas sim em atender às demandas da comunidade externa.

A apressada edição da lei em foco nada mais foi do que uma demonstração de que “algo está sendo feito”, produzida essencialmente para se atender às exigências estrangeiras, que se sobrepôs e relativizou a soberania do Estado brasileiro, cuja realidade fática em nada justificava a implementação da norma antiterrorismo nos moldes e celeridade em que foi

⁷² MUTUAL Evaluation Report Executive Summary: Anti-money laundering and combating the financing of terrorism: Federal Republic of Brazil, June 2010. Financial Action Task Force / Financial Task Force on Money Laundering in South America. Disponível em <http://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/reports/mer/MER%20Brazil%20ES.pdf>. Acesso em: 30 de setembro de 2022.

feito, resultando em uma lei de difícil aplicação, esta que poderia ter sido ainda mais danosa, acaso não fosse os vetos efetuados.

5.1 A LEI Nº 13.260/2016 E A REPRESSÃO AOS MOVIMENTOS SOCIAIS

Há quem defenda que poucos foram atos terroristas propriamente ditos consolidados na história do Brasil. José Carlos dos Santos Neto (2014, p. 54), ao estudar o terrorismo brasileiro, limita o tema ao período do Regime Militar, onde qualquer resistência ao governo foi tratada como um ato terrorista e combatido por meio da repressão, sendo essa a concepção de terrorismo de Estado.

Ainda que essa forma de terrorismo tenha possuído maior expressão no Brasil durante o Regime Militar, é possível distinguir três variantes que, à época, foram compreendidas como terroristas, são elas: “(i) a atuação de grupos de esquerda contra o governo militar; (ii) a atuação do governo militar contra opositores; e (iii) a atuação de grupos de extrema direita”⁷³.

Nota-se que em todas as variantes, independente dos seus autores e condutas adotadas para manifestar o seu posicionamento e ideais, a motivação política era o que os movia, razão pela qual a repressão política, que contava com participação e apoio de grupos civis, era exercida essencialmente pelas instituições estatais e se fez presente durante o período, marcado pela institucionalização da repressão, cujos vestígios se fazem presente até os dias atuais.

É certo que durante a Ditadura Militar no Brasil, houve disputas e incertezas quanto a quem atribuir o rótulo de terrorista. Isto porque, os grupos opositores apontavam a ilegitimidade do governo e assim classificava os seus membros. Já os militares tratavam a oposição como terroristas e subversivos, de maneira que a luta contra o terrorismo justificou grande parte dos excessos do governo militar.

Com amparo da máquina estatal e, por conseguinte, da legislação, o governo militar teve a liberdade de adotar um comportamento mais incisivo com vistas a repreender àqueles que lhe opunha, sob a premissa de combate ao comunismo, à subversão e ao terrorismo.

⁷³ FRANCE, Guilherme de Jesus. **As Origens da Lei Antiterrorismo: Os tortuosos caminhos de localização das normas internacionais de combate ao terrorismo no Brasil**. Dissertação (Mestrado História, Política e Bens Culturais) – Centro de Pesquisa e Documentação de História Contemporânea do Brasil, Fundação Getúlio Vargas. Rio de Janeiro/RJ, 2017, p. 98.

Assim, mediante a criminalização de condutas ampla e genericamente definidas, era possível censurar todo e qualquer comportamento considerado lesivo a segurança nacional, a exemplo do disposto na revogada Lei de Segurança Nacional, tratada na subseção 4.2.1.

Não obstante, passadas quase quatro décadas desde o fim do período militar, assiste razão à lição de Guilhemer de Jesus France, ao afirmar que “a memória é construída e reconstruída ao longo do tempo”⁷⁴, pois, o contemporâneo desenvolvimento de uma política antiterrorismo no Brasil, mesmo que em contextos e finalidades distintas, incitam receios quanto a sua eventual utilização para a repreensão dos movimentos sociais.

Com efeito, o histórico repressivo estatal, praticado mediante dispositivos legais que tinham a finalidade de garantir a segurança da sociedade acrescido ao contexto social e de instabilidade política interna em que se deu a edição da Lei nº 13.260/2016, sem olvidar-se das explicitadas pressões externas, foram cruciais para suscitar temor de que a lei de enfrentamento ao terrorismo, destinada a segurança do Estado, viesse a criminalizar os movimentos sociais e mitigar direitos fundamentais.

Em se tratando do seu contexto social, tem-se o fato de que, no mês de junho de 2013 foi dado início a uma série de manifestações que tomaram as ruas do Brasil, inicialmente motivadas pelo aumento da tarifa do transporte público na capital do estado de São Paulo, mas, que se espalharam por todo o território nacional, fomentadas por diversas frentes de luta e pautas político-sociais.

As Jornadas de Junho, como ficaram conhecidas tais manifestações, se estenderam até o mês de outubro, período marcado por intensos protestos ante o descontentamento da população com a conjuntura política brasileira, quais vieram a ser fortemente reprimidas pelas forças policiais, embora apresentassem origem e motivações válidas.

Por si só indesejadas e repreendidas, as manifestações reivindicatórias passaram a ser vistas de maneira negativa, não só por se tratar de um levante social de grupos descontentes com o governo, como também em virtude da atuação dos chamados “*black blocks*” - grupo de manifestantes de caráter anarquista que protesta contra as ações de um governo, que se

⁷⁴ FRANCE, Guilhemer de Jesus. *Op.Cit.*, p. 99.

reúnem em manifestações de rua, mascarados e vestido de roupas⁷⁵, até então inédita no Brasil, mas presentes em quase todas as manifestações pelo mundo.

A visibilidade dos protestos, em especial, da atuação dos “*black blocks*”, unidas a incisiva atuação policial, inflamou a discussão sobre a necessidade de criminalização deste tipo de manifesto, refletivas em diversas iniciativas de lei, ainda no ano de 2013, que tinham por objetivo básico conter as manifestações, mediante a tipificação do chamado “vandalismo público” ou até mesmo a proibição de utilizar de máscaras ou objetos que dificultassem a identificação em público, o que violaria e cercearia o exercício de garantias fundamentais escupidadas na Constituição Federal, dentre elas, a liberdade de expressão e de reunião.

Embora tais iniciativas de lei, resultantes de uma política de pronta resposta demagógica e uso do Direito Penal como instrumento de coação, tenham sido prontamente repudiadas por instituições da sociedade civil e seus projetos vieram a ser arquivados, as mesmas explicitam a vontade política de criminalizar ou reprimir movimentos sociais de forma generalizado, expondo um suposto perfil autoritário do sistema de justiça brasileiro.

Conquanto a implantação da uma política antiterrorista brasileira tenha resultado de coação internacional, acatada por razões econômicas, a urgência de inserir os crimes de terrorismo e financiamento ao terrorismo na legislação brasileira gerou grandes debates sobre a real função de uma lei antiterrorismo e seu alcance jurídico, visto a sua edição em meio às crises e protestos, que voltaram a ocorrer no ano de 2016.

Não suficiente, em mesmo período, houve uma crescente de ataques terroristas pelo mundo, de tal modo que as mortes em decorrência de ataques terroristas em países desenvolvidos aumentaram em 650% em 2015 na comparação com 2014, que aumentaram de forma alarmante especialmente nos territórios das grandes economias⁷⁶.

Por isso, sob argumento de que o Brasil poderia vir a se tornar um alvo, visto se tratar de uma economia em ascensão que estava sob enfoque mundial, posto ter sido sede da Copa do Mundo de Futebol Masculino em 2014 e estar em vias de sediar os Jogos da XXXI Olimpíada no ano de 2016, foram empregados esforços para cumprir as recomendações do GAFI e desenvolver a legislação antiterrorismo com brevidade.

⁷⁵ Definição extraída do Dicionário Online de Português. Disponível em: <https://www.dicio.com.br/black-bloc/>. Acesso em: 20 de junho de 2022.

⁷⁶ Fonte: <https://veja.abril.com.br/mundo/terrorismo-cresceu-650-em-paises-desenvolvidos-em-um-ano/>. Acesso em: 20 de junho de 2022.

Em atenção ao contexto social em que foi dado início o processo legislativo da LAT e antevendo a atuação arbitrária das autoridades brasileiras, já marcada pelos excessos, de modo positivo, o texto da Lei nº 13.260/2016 deixou de fora as “motivações políticas” como elementar ao tipo penal do terrorismo, ao fixar no § 2º, do art. 2º uma cláusula de inaplicabilidade do crime, que dispõe:

Art. 2º [...]

§ 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. (BRASIL, 2016)

Ainda que alvo de críticas por aqueles que entendem ser a motivação política intrínseca ao terrorismo e a sua exclusão implicaria na retirada da força punitiva do novo marco de combate ao terrorismo⁷⁷, reitera-se ser notório o objetivo do legislador em afastar a criminalização de movimentos políticos, sociais e reivindicatórios e, portanto, excluir sua arbitrária incidência nestas situações autênticas.

O fato é que a realização de ações de luta social no Brasil, ainda que realizadas dentro do processo democrático e sem violência, com ou sem bandeira política, pode vir a ser alvo de incoerências do Estado que, por vezes, se omite e finda a institucionalizar uma política de violência, tortura e morte, aplicada principalmente contra os grupos mais vulneráveis da população.

Dessarte, os argumentos de que eventual manifestação social ou reivindicatória que resultasse em consequências ilegais, como homicídios e danos ao patrimônio, permite que os seus autores saiam ilesos, visto a inaplicabilidade da LAT, não procedem, pois, as condutas ilícitas ainda seriam passíveis de tipificação nas formas comuns dos crimes cometidos, apenas não se enquadrariam como “terrorismo”. Logo, o §2º, do art. 2º da LAT, outrora citado, não se trata de uma permissão legislativa para a prática delitiva motivada por um propósito reivindicatório ou social, mas sim de uma garantia a evitar arbitrariedades e excessos na aplicação da lei antiterror.

Na oportunidade, cumpre diferenciar os crimes com motivações políticas e crimes políticos. Para ocorrências destes, é imprescindível não só o elemento subjetivo – a motivação

⁷⁷ GONÇALVES, Joanisval Brito; REIS, Marcus Vinícius. **Terrorismo: conhecimento e combate**. Niterói, RJ: Impetus, 2017, p. 69.

política, como o elemento objetivo – a lesão ou risco de lesão a segurança do Estado ou de seus interesses; já os crimes motivações políticas são crimes comuns cuja prática foi fomentada pela ideologia política, não possuindo uma categoria jurídica específica.

Nesse sentido, importante o entendimento da Supremo Tribunal Federal, assentado em julgamento realizado no 2004, mediante o qual se descaracterizou o crime de terrorismo como de natureza política. Sendo assim, a cláusula de proteção prevista no art. 5º, inciso LII, da Constituição Federal, que veda a extradição aos estrangeiros que comete crime político ou de opinião não se estende àqueles que respondem atos delituosos de natureza terrorista.

Assim foi decidido no processo de Extradição nº 855/2004:

EXTRADITABILIDADE DO TERRORISTA: NECESSIDADE DE PRESERVAÇÃO DO PRINCÍPIO DEMOCRÁTICO E ESSENCIALIDADE DA COOPERAÇÃO INTERNACIONAL NA REPRESSÃO AO TERRORISMO. - O estatuto da criminalidade política não se revela aplicável nem se mostra extensível, em sua projeção jurídico-constitucional, aos atos delituosos que traduzam práticas terroristas, sejam aquelas cometidas por particulares, sejam aquelas perpetradas com o apoio oficial do próprio aparato governamental, à semelhança do que se registrou, no Cone Sul, com a adoção, pelos regimes militares sul-americanos, do modelo desprezível do terrorismo de Estado. - O terrorismo - que traduz expressão de uma macrodelinquência capaz de afetar a segurança, a integridade e a paz dos cidadãos e das sociedades organizadas - constitui fenômeno criminoso da mais alta gravidade, a que a comunidade internacional não pode permanecer indiferente, eis que o ato terrorista atenta contra as próprias bases em que se apóia o Estado democrático de direito, além de representar ameaça inaceitável às instituições políticas e às liberdades públicas, o que autoriza excluí-lo da benignidade de tratamento que a Constituição do Brasil (art. 5º, LII) reservou aos atos configuradores de criminalidade política.

Em virtude do viés político do terrorismo, pode-se dizer que tal fenômeno guarda semelhança com o crime político, porém, em sua maioria, estes não envolvem atos de violência, intrínseco ao terrorismo, ou incorrem na prática de um crime comum, mas sim em crimes contra o Estado.

De retorno, com base na análise realizada quanto aos elementos característicos do terrorismo na seção 2, é possível distinguir com clareza os atos de terror das manifestações sociais, ainda que porventura marcadas por violência, seja por não satisfazer todos os requisitos necessários à configuração do terrorismo, seja pela finalidade de provocar alteração em uma situação política específica junto ao Estado, e não contra ele.

Com efeito, a mensagem das ações de luta social, distinto daquela emitida pelo terrorismo, tende a ser enviada diretamente ao Estado a fim de se estabelecer o diálogo, sem

percorrer os meios de comunicação com fins de abalar a estrutura psíquica de uma sociedade, como acontece com o terrorismo⁷⁸.

Em verdade, o principal risco trazido pela lei antiterrorismo brasileira está na crença de que sua aplicação vai atingir apenas o terrorista, posto as concessões trazidas em seu texto, não os cidadãos de bem, embora tal separação não seja sempre simples e assertiva. Na fluidez do mundo globalizado, não é difícil atribuir o rótulo de terrorista a uma pessoa comum, ainda que a real motivação da rotulagem seja a supressão de direitos fundamentais.

Ademais, ainda que tenha sido objeto de vetos⁷⁹ e expressamente fixe hipóteses de exclusão, a interpretação e aplicação da Lei nº 13.260/2016 precisa ser realizada com bom senso, pois, alguns dos seus dispositivos são compostos por expressões indeterminadas e maleáveis, com elevado cunho político repressivo, capazes de comportar, de acordo com a ideologia e vontade do intérprete, condutas e contextos dos mais diversos possíveis, permitindo arbitrariedades e retrocessos na proteção dos direitos fundamentais.

5.2 DIREITO EM CONFLITO

A criação da Lei Antiterrorismo brasileira, promulgada em março de 2016, gerou um efeito cascata no Legislativo, com fins de alterar o conteúdo original da referida norma, mediante apresentações de projetos de lei que, em sua maioria, tem por objetivo a ampliação do tipo penal do terrorismo e cujas propostas impõem ameaças diretas às liberdades democráticas de protesto e manifestação, ao alimentar o discurso de criminalização de movimentos sociais no Brasil.

Apesar dos avanços advindos com a edição da LAT, o “caráter genérico e excessivamente abrangente” de alguns dos seus dispositivos “abriu margem para a apresentação de diversas proposições legais que pretendem tornar a Lei nº13.260/2016 em um instrumento explícito de repressão e da criminalização da luta social no Brasil”⁸⁰.

⁷⁸ PANTOJA, Rebecca Scalzilli Ramos. **O crime de terrorismo na perspectiva contemporânea: reflexões críticas à Lei n. 13.260/16**. Conteúdo Jurídico. 30 ago. 2022. Disponível em: <https://www.conteudojuridico.com.br/consulta/artigos/59084/o-crime-de-terrorismo-na-perspectiva-contemporanea-reflexes-crticas-lei-n-13-260-16>. Acesso em: 05 de setembro de 2022.

⁷⁹ Os incisos II e III do §1º, da LAT foram vetados pela Presente Dilma Rousseff, por entender que as definições excessivamente amplas e imprecisas, com potenciais ofensivos distintos e com penas idênticas, implicariam na violação aos princípios da proporcionalidade e da taxatividade.

⁸⁰ TRINDADE, Thiago e GUARESCHI, Carla Varea. **Repercussões políticas e legislativas sobre o terrorismo no Brasil: Os cinco anos de aprovação da Lei nº 13.260/2016 e as ameaças à democracia**. Grupo de Pesquisa Democracia e Desigualdades – Demodê, Instituto de Ciência Política – IPOL da Universidade de Brasília – UnB, Nota técnica, n.1, dez. 2021, p. 13-14.

Segundo pesquisa realizada por Thiago Trindade e Carla Varea Guareschi, o ambiente político no Brasil tem sido marcado por um crescente autoritarismo, refletidos nas tentativas de endurecimento da legislação de controle e repressão à protestos, temática que ganhou força na seara pública desde as Jornadas de Junho, e se intensificaram com a eleição à presidência de Jair Bolsonaro em 2018⁸¹.

Consoante levantado pelos pesquisadores, mais de 30 projetos de lei⁸² foram apresentados ao Legislativo após a promulgação da LAT, com fins de propor alterações em seu conteúdo ou substituição integral da norma. Ocorre que, em sua maioria, as proposições buscam inovar (negativamente) o disposto na lei antiterrorismo ao colocar os direitos de liberdade de expressão e de reunião sob a ótica do “abuso do direito de articulação de movimentos sociais” ou do “abuso do direito de protesto”.

Não por surpresa, a maior parte desses Projetos tiveram iniciativa no período político atual, notadamente, durante o “governo Bolsonaro”. Contudo, chama atenção o fato de que alguns das proposições fazem referência direta e explícita à criminalização de movimentos sociais brasileiros de oposição. De sorte que, a força e pluralidade do tema em meio ao debate público-legislativo são reflexos das manifestações realizadas pelo próprio chefe de Executivo que, por muitas vezes, atribuiu aos movimentos sociais brasileiros o rótulo de “terrorismo”.

O número de iniciativas de lei sobre o tema, nesse período, se explica também em virtude do descaso do governo federal para com a gravidade da pandemia de covid-19, evidenciado na postura “negacionista” em relação aos riscos resultantes da propagação do vírus e ao colapso do sistema de saúde nacional, acarretou a ocorrência de manifestações em escala, tendo sido o semestre de 2020 marcado por protestos “antifascistas”.

A explícita oposição ao governo e seus integrantes teve por consequência direta o surgimento de ações coletivas, movidas por setores específico da sociedade, que incitaram a base do governo a criar leis a fim de tipificar a conduta dos opositores ou “grupos antifas”, como se organizações terroristas.

⁸¹ TRINDADE, Thiago e GUARESCHI, Carla Varea. *Op. Cit.*, p.3.

⁸² Projetos em tramitação na Câmara dos Deputados elencadas entre as que ameaçam o exercício da liberdade de manifestação e tendem a criminalizar movimentos sociais: PLs 5.358/2016, 5.065/2016, 7.669/2017, 9.555/2018, 9.604/2018, 9.858/2018, 11.007/2018, 271/2019, 492/2019, 5.327/2019, 3.010/2020, 3.019/2020, 3.083/2020, 3.116/2020, 3.116/2020, 3.226/2020, 3.319/2020, 5.018/2020, 5.050/2020, 5.389/2020. Projeto em tramitação no Senado Federal elencadas entre as que ameaçam o exercício da liberdade de manifestação e tendem a criminalizar movimentos sociais: PLs 650/2019, 5.364/2020 e 2.250/2021. Fonte: TRINDADE, Thiago e GUARESCHI, Carla Varea. *Op. Cit.*, p.11.

Como exemplo, cita-se o PL nº 3.010/2020, de autoria do deputado Hélio Lopes (PSL/RJ), que sugere a adição de um “inciso VI” ao art. 2º da LAT, a fim de definir qualificar como atos de terror:

VI - Integrar movimentos ou grupos sociais fascistas ou antifascistas com a finalidade de provocar terror social ou generalizado, expondo a perigo pessoa, patrimônio, a paz pública ou a incolumidade pública⁸³

Gize-se que, a despeito da presunção de que o mero ato de integrar determinado grupo social provocaria “terror social ou generalizado”, a conduta a ser qualificada como terrorismo em nada ofende ou ameaça os bem jurídicos tutelados pela Lei nº 13.260/2016, o que demonstra sua finalidade única de mitigar direitos fundamentais e promover a perseguição a grupos de oposição.

Nesse ponto, cabe reacender a discussão acerca do histórico nacional de conflitos entre o governo e movimentos de combate e resistência ocorridos durante o Regime Militar, que vigorava a ideia do “direito do Estado”, por meio do qual os movimentos sociais foram fortemente repreendidos sob o abrigo da “legalidade autoritária”, configurada quando o próprio governo, detentor do poder político-legislativo, cria um plano de legalidade que, juridicamente, legitima os seus ideais autoritários e práticas de repressão.

Tal panorama, latente desde o fim do regime militar, e, a princípio, alheio ao Estado de Direito, tem se mostrado cada vez mais evidente no cenário brasileiro. Isso porque os movimentos sociais, os protestos e as manifestações tem ocupado lugar de destaque e discussão, porquanto sua forçada vinculação ao terrorismo ostenta um preocupante palco de cerceamento à direitos democráticos básicos, visto a ameaça de adoção de mecanismos a legalizar a repressão.

Essas elucidações consolidam os temores demonstrado por várias organizações, movimentos e entidades da sociedade civil quando das discussões iniciais acerca da criminalização do terrorismo, como também reforçam a preocupação com as disputas políticas e sociais em torno do rótulo do terrorismo, abertamente utilizado para adoção de medidas antidemocráticas.

⁸³ LOPES, Hélio. **Projeto de Lei nº 3010/2020**. Brasília: Câmara dos Deputados, 2020. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2254161>. Acesso em: 25 de setembro de 2022.

5.2.1 Projeto de Lei 1.595/2019

Conforme exposto, diversos foram as propostas de lei relacionadas à Lei Antiterrorismo iniciadas nos últimos anos com a objetivo de enquadrar os movimentos sociais como fato delituoso, mais especificamente, como terrorismo, por meio da ampliação e recrudescimento do tratamento dado ao fenômeno até então.

Acontece que a retórica política adotada em algumas dessas proposições atenta frontalmente ao espaço democrático e implicam infundos retrocessos às liberdades individuais e coletivas, ao mitigar e até mesmo emudecer os direitos constitucionais de liberdade de expressão, reunião e associação.

Esse é o caso, especificamente, do PL nº 1.595/2019, que propõe não só a ampliação á configuração do crime de terrorismo, dificultando a sua diferenciação do crime comum e passando a criminalizar a “mera intenção”, como também procura estabelecer como hipóteses de cláusulas excludentes de ilicitude e culpabilidade, as condutas praticadas em “ações contraterroristas”, legalizando, em outras palavras, uma “licença para matar”.

O texto do Projeto de Lei, proposto pelo deputado federal Vitor Hugo (PSL – GO) prevê, ainda, a criação do denominado “Sistema Nacional Contraterrorista – SNC”, subordinado ao Poder Executivo, que se traduz em um aparato de vigilância, monitoramento e controle da sociedade, efetivado, dentre outros meios, mediante o acesso indiscriminado a dados privados de “pessoas suspeitas” (art. 11) e criação de mecanismos de infiltração por agentes públicos (art. 6º).

Em se tratando do SNC, merece atenção o fato de que se trata não só de um sistema de vigilância e controle social centralizado e sob autoridade do presidente da República, mas também ao poder dado a este de coordenar as forças armados e policiais para “atuação no enfrentamento ao terror”, procedimento que seria executado sem participação dos demais Poderes ou subordinação de mecanismo de controle social.

Ante o seu escancarado caráter autoritário, a proposição em questão tem sido alvo de críticas elaboradas por organizações da sociedade civil e organizações internacionais, visto seu texto estar marcado por violações aos padrões internacionais de direitos humanos e restar claro o desequilíbrio entre os três poderes, diante da criação de uma “polícia secreta” sujeita exclusivamente ao presidente da República.

Não à toa relatores da Organização das Nações Unidas enviaram, em mais de uma ocasião, cartas ao governo brasileiro para solicitar que as autoridades prestassem

esclarecimentos e reconsiderassem a aprovação do Projeto de Lei⁸⁴. Segundo a ONU, o dispositivo legal, caso aprovado, pode ser utilizado para silenciar críticos e opositoristas ao governo, além de criminalizar movimentos sociais, greves e restringir liberdades fundamentais.

A aprovação dessa proposição poderá, segundo Tiago Trindade e Carla Guareschi, jogar o país em uma jornada de volta ao passado, colocando em xeque direitos conquistados pelo avanço democrático provenientes do pós-ditadura. Isso porque as consequências do uso arbitrário da legislação antiterrorismo não representa uma ameaça direcionada apenas a determinado grupo de político ou social, “potencialmente, ela oferece risco para toda e qualquer pessoa ou organização (incluindo jornalistas e órgãos de imprensa) que manifeste posição francamente contrária ao governo em exercício”⁸⁵.

Em mesmo sentido se manifesta Luciana Pol, Especialista Sênior de Política de Segurança e Direitos Humanos do Centro de Estudos Legais e Sociais da Argentina, quanto aos perigos provenientes da promulgação do texto legal dessa natureza não se limitar a determinado nicho opositor, quiçá ao Brasil, afirmando que:

O Projeto de Lei 1595/2019 abre as portas para a perseguição e criminalização injustificada de vozes dissidentes e dos movimentos sociais, associando-os ilegitimamente ao terrorismo, com todas as consequências jurídicas que isso acarreta. **A aprovação dessa lei não significa apenas um problema para o Brasil, uma vez que representa a abertura de um precedente legal perigoso para a região.** A América Latina tem uma triste história associada à perseguição política da dissidência e os países da região não podem aprovar iniciativas que abrem caminhos legais para a continuidade dessa história!⁸⁶ (grifo nosso)

Os riscos oriundos de iniciativas de mesma natureza ao PL 1595/2019 são destacados, ainda, por Helena Solà Martin, coordenadora do Grupo de Trabalho dedicado à Tortura e ao Terrorismo, da Organização Mundial contra a Tortura – OMCT:

O Grupo de Trabalho Internacional dedicado à Tortura e Terrorismo, da Organização Mundial contra a Tortura (OMCT), tem assistido ao impacto de iniciativas semelhantes em outros países. Iniciativas deste tipo, ao contrário de proporcionar maior segurança, multiplicam ações arbitrárias num quadro de crescente impunidade, o que aprofunda processos de estigmatização e

⁸⁴ CHADE, Jamil. Às vésperas de viagem de Bolsonaro, ONU denuncia abusos no Brasil. UOL, Brasília, 13 set. 2021. Disponível em: <https://noticias.uol.com.br/colunas/jamil-chade/2021/09/13/onu-critica-governo-bolsonaro.htm>. Acesso em 25 de setembro de 2022.

⁸⁵ TRINDADE, Thiago e GUARESCHI, Carla Varea. *Op. Cit.*, p.14.

⁸⁶ Organizações Internacionais pedem que Congresso derrube proposta de alteração da Lei de Antiterrorismo. **Terra de Direitos**, Curitiba, 25 de out. de 2021. Disponível em: <https://terradedireitos.org.br/noticias/noticias/organizacoes-internacionais-pedem-que-congresso-derrube-proposta-de-alteracao-da-lei-de-antiterrorismo/23670>. Acesso em 15 de outubro de 2022.

criminalização de dissidentes e de grupos políticos em situação de maior vulnerabilidade.⁸⁷

O OMCT figura entre os órgãos internacionais que buscaram alertar o Congresso Nacional, por meio do envio de carta aberta, dos perigos inerentes à aprovação da iniciativa legal em discussão. O documento, assinado por 15 (quinze) organizações internacionais, assevera que a aprovação do PL 1595/2019 na Câmara dos Deputados e submissão do texto ao Senado Federal, ignora a recomendação dos relatores especial das Nações Unidas de suspender a tramitação do processo legislativo ante os altos riscos que o texto representa para os direitos humanos, em especial, para a liberdade de expressão e de associação (tradução livre)⁸⁸.

Para a diretora de programas da ONG Conectas Direitos Humanos, Camila Asano, o PL não só é autoritário como inconstitucional, e vai de encontro ao disposto na lei antiterrorismo atual, pois procura “abarcara qualquer atuação mais crítica aqui no Brasil como passível de ser definida como terrorismo”, aplicação que foi combatida e refreada ao longo do processo legislativo da LAT.

Asano discorre, ainda, que a sua aprovação pelo Congresso Nacional consolida uma crise profunda vivida pela democracia brasileira, pois, no seu entender:

Estamos falando de uma estrutura que vai ser criada para intimidar e monitorar vozes que possam ser críticas ao governo. Isso tanto vindo de opositores políticos, da imprensa livre, movimentos sociais e entidades da sociedade civil. E tem a ver com essa questão do monitoramento e o suposto uso das atividades de inteligência, mas para um fim errado. É um desvio não para proteger a soberania do Estado, mas para (proteger) os interesses particulares de quem esteja ocupando a presidência da República.⁸⁹

Acertado afirmar que a validação do PL nº 1.595/2019 significa a legalização da repreensão e autorização para práticas arbitrárias, pois os excessos indiscriminadamente cometidos pelo Estado seriam feitos sob a bandeira do combate ao terrorismo. Ademais, uma

⁸⁷ MARTÍN, Helena Sòla *Apud* SHIAFFARINO, Júlia e MATOS, Caio. Propostas de alterações na lei antiterrorismo aumentaram durante a pandemia. **Uol**. Brasília, 30 de jan. de 2022. Disponível em <https://congressoemfoco.uol.com.br/area/congresso-nacional/propostas-de-alteracoes-na-lei-antiterrorismo-aumentaram-durante-a-pandemia/> . Acesso em 25 de setembro de 2022.

⁸⁸ Carta Aberta ao Congresso Nacional do Brasil contra a PL 1595/2019 Disponível em: <https://terradedireitos.org.br/uploads/arquivos/Carta-ao-Congresso-contra-PL-1595.2019---CELS-e-OMCT.pdf> . Acesso em 25 de setembro de 2022.

⁸⁹ ASANO, Camila. Entrevista concedida a Glauco Faria. Nova lei antiterrorismo aprofundaria crise da democracia brasileira. **Jornal Brasil Atual**, São Paulo, 07 dez. 2021. Disponível em: <https://www.redebrasilatual.com.br/cidadania/nova-lei-antiterrorismo-bolsonaro-democracia/> . Acesso em 10 de outubro de 2022.

vez que as suas mal dissimuladas motivações visam oficializar a prevalência dos mandos do governo, a norma dele originada abrirá caminho para a criminalização de pessoas, grupos e entidades civis de resistência, que, como já demonstrado, não possuem relação com os atos terroristas mundialmente combatidos.

Mais do que isso, o endurecimento no trato do terrorismo, seja com a imposição de penas maiores, seja mediante a criminalização condutas diversas e desvirtuar a finalidade da lei, alimentam o próprio terrorismo, vez que a opção por medidas extremadas de repressão provoca, na realidade, o agravamento da situação a que se quer repelir. No caso brasileiro, sob o argumento de combate ao terrorismo, busca-se o aperfeiçoamento da Lei Antiterrorismo, mas o que se alcança é a promoção da ideologia do terrorismo de Estado.

6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Com o advento da globalização, a comunidade mundial se deparou com mudanças não só no que diz respeito aos avanços tecnológicos e econômicos, mas também na ressignificação das formas de poder e suas manifestações. Assim foi que o terrorismo, inimigo já conhecido, adquiriu novas dimensões, que, capazes de ignorar barreiras geopolíticas, o converteu em uma ameaça a todo e qualquer país, fazendo surgir necessidade de criar e adotar mecanismos de enfrentamento coletivos, que passaram a ser difundidos e impostos por meio de uma política antiterrorismo mundial.

Ainda que não tenha sido diretamente atingido pelo flagelo do terrorismo internacional, o Brasil teve que se amoldar às novas condições aventadas pela expansão normativa externa, pois, o entendimento do terrorismo enquanto rebento da globalização trouxe consigo a ingerência dos organismos internacionais nas esferas nacionais. No caso brasileiro, a interferência externa ocasionou a flexibilização da soberania estatal com vistas à breve adequação do ordenamento jurídico frente à adoção da política comunitária, que passou a estar presente em um Estado que não possuía o aporte necessário para aplicá-la em sua realidade fática.

Não é necessário ater-se a discussão quanto ao Brasil estar ileso ou não a eventual ataque terrorista para entender a necessidade de medidas antiterroristas, visto que o país não está livre a inserção de grupos terroristas, sejam estes insurgentes, transnacionais ou oriundos das organizações criminosas em atuação no país. Contudo, faz-se necessária a ponderação e análise fática do país a fim de antever quaisquer dificuldades decorrentes da conceitualização

e delimitação dos “atos de terror”, figura principal da legislação antiterrorista, cuja aplicação deve ser realizada sob a luz democrática e não castradora de direitos fundamentais.

Deste modo, este trabalho teve como objeto geral entender as razões que justificaram a implementação de uma legislação antiterrorismo mundial e sua consequente adoção pelo Brasil. Para o efeito, nos dois primeiros capítulos foram abordados os impactos da globalização no surgimento de uma relação de interdependência entre Estados e seus reflexos na soberia estatal com a promoção de políticas comunitárias, como é o caso do enfrentamento ao terrorismo.

O objetivo específico, por sua vez, gira em torno da legislação antiterrorismo brasileira, com vistas a analisar não só os motivos do seu desenvolvimento e a capacidade do ordenamento pátrio em editar e aplicar este tipo de norma, voltada para segurança nacional, visto o seu histórico repressivo - institucional e jurídico, como também a possibilidade do uso da mencionada legislação como instrumento explícito de repressão e da criminalização da luta social no Brasil.

O objetivo foi alcançado, a medida que a pesquisa abordou às peculiaridades da Lei Antiterrorismo e constatou o seu desvirtuamento em esferas essenciais, posto que a sua origem, fruto de coação externa, não teve por bases as necessidades e a realidade do Estado brasileiro, resultando em conceitos genéricos e amplos, cujo o campo de aplicação, reflete o perigo iminente à restrição aos direitos de liberdade de expressão e manifestação do pensamento e o direito de reunião constitucionalmente positivados.

Ato seguinte, tendo em vista que a importância da temática vai além do mero enfrentamento ao terrorismo, se fez mister discutir acerca das repercussões políticas e legislativas decorrentes da Lei nº 13.260/2016, posto que a sua promulgação abriu margem a proposições de normas que, com a escusa de garantir a segurança do Estado, ameaçam à democracia e o equilíbrio dos Poderes. A exemplo, tem-se o PL nº 1595/2019, que prevê um verdadeiro Estado de Permanente Vigilância, ao permitir que a Presidência da República, chefe do Poder Executivo, exerça um controle permanente sobre a sociedade civil, sob o pretexto de defrontar uma indefinida “atividade contraterrorista”.

Com efeito, ao longo do estudo foi aclarado que ao desenvolvimento da legislação antiterrorismo brasileira é resultado da união de fatores políticos externos e internos. Notadamente, a sua edição se deu em um cenário altamente instável, no qual o governo brasileiro se encontrava pressionado por organismos internacionais e por grupos de oposição internos, de modo que o

projeto da Lei Antiterrorismo (Lei nº 13.260/2016) foi apresentado e tramitou em regime de urgência, reduzindo significativamente o espaço para debates e aperfeiçoamento do seu texto.

Embora tenham sido adotadas medidas a minimizar eventuais arbitrariedades advindas da aplicação da LAT, é certo que a normativa ainda conta com definições vagas, que permitem análises subjetivas sobre o que são atos terroristas, o que torna possível o seu uso de maneira diversa à intenção do legislador.

Dessa forma, seu conteúdo extensivo acrescido à escalada autoritária em curso no Brasil impõe riscos à criminalização de protestos e da luta popular, intento que não é novo à realidade do país, muito pelo contrário, a repressão aos movimentos populares mais incisivos – que representem algum tipo de ameaça ao *status quo* – é um traço histórico da sociedade brasileira, que se manifestou com diferentes intensidades de acordo com o período vivenciado.

Ainda que em algumas ocasiões se constate a presença de pessoas má intencionadas que praticam vandalismo ou violência, como é o caso dos *black blocs*, os movimentos sociais, por si, não expõem riscos as instituições democráticas ou ao direito de outrem, sendo os mesmos indispensáveis para a consolidação, avanço e conquista dos direitos fundamentais, a promoção da cidadania, o combate à corrupção, aos privilégios indevidos e às injustiças sociais, em suma, ao desenvolvimento ético do país.

Logo, a conduta praticada por poucos e de maneira esporádica, quando configurarem crimes comuns, assim devem ser repreendidos, não se exigindo a incidência de leis antiterror, como defendido por parcela jurídica-doutrinária.

É certo que nos últimos anos o Brasil tem vivido um estado de anormalidade democrática, refletido não só na extrema polarização política, mas também na incapacidade de aceitar manifestações de oposição, seja em meio às instituições políticas ou sociais. Não obstante o dissenso e embate em meio social sejam elementos constitutivos da democracia, fruto do exercício da liberdade de expressão e manifestação daqueles que pensam diferente dos que exercem o poder, constata-se a política autoritária de controle social tem tomado forma em nome da ordem e suposta segurança do Estado.

Nessa conjuntura, é possível concluir que, apesar de o advento da Lei Antiterrorismo ser uma evolução do ordenamento pátrio no que concerne ao tratamento do tema, o enfrentamento ao terrorismo no Brasil tem servido como argumento para o paulatino enfraquecimento democrático e conseqüente relativização dos limites à repressão e arbitrariedades cometidas pelo Estado. Contraditoriamente, tem-se usado a política de

enfrentamento ao terror como um meio ao exercício do terrorismo de Estado, cometido em desfavor de setores determinados da sociedade, que se tornam vítimas sob a lógica do inimigo interno.

Destarte, apesar da ausência de casos concretos de aplicação da Lei em condições que evidenciem a problemática aventada, a importância desse estudo reside na comprovação de que, frente à situação política estrutural brasileira, o país não estava apto a adotar uma legislação antiterrorismo. Assim, a ausência de verdadeiras mudanças nos âmbitos institucional e social, tornam legislações rígidas como a Lei nº 13.260/2016 e as normas dela decorrentes uma arma cega não só contra os movimentos sociais, mas também contra o sistema de garantias e direitos existentes no Estado Democrático de Direito.

7. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ARRUDA, Rejane Alves e LOPES, João Felipe Menezes. O papel dos organismos internacionais na tipificação do crime de terrorismo no Brasil. *In Congresso Internacional de Direitos Humanos*, Mato Grosso do Sul, nov., 2016. Disponível em: https://cidhsite.files.wordpress.com/2017/05/ar_gt9_7.pdf. Acesso em 20 de setembro de 2022.

Ataques de 11 de setembro de 2001. **Wikipédia**. Disponível em: https://pt.wikipedia.org/wiki/Ataques_de_11_de_setembro_de_2001. Acesso em 20 de abril de 2021.

BRASIL, Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.

_____. Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940. Código Penal. Diário Oficial da União, Rio de Janeiro, RJ, 31 de dezembro de 1940.

_____. Lei n.º 13.260, de 16 de março de 2016. Lei Antiterrorismo. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 16 de março de 2016.

_____. Lei n.º 7.170, de 14 de dezembro de 1983. Lei de Segurança Nacional. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 15 de dezembro de 1983.

_____. Lei n.º 8.072, de 25 de julho de 1990. Lei de Crimes Hediondos. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 26 de julho de 1990.

_____. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). Extradicação nº 855. República do Chile e Mauricio Hernandez Norambuena. Relator: Ministro Celso de Mello. J. 26/8/2004. Disponível em: www.stf.gov.br. Acesso em 20 de setembro de 2022.

BAUTZER, Sergio. O crime de terrorismo e sua tipificação no artigo 20 da Lei de Segurança Nacional. **Jusbrasil**. 17 nov. 2015. Disponível em: <https://sergiobautzer.jusbrasil.com.br/noticias/257110522/o-crime-de-terrorismo-e-suatipificacao-no-artigo-20-da-lei-de-seguranca-nacional>. Acesso em 20 de março de 2022.

BICUDO, Francisco e MARCONI, Elisa. **O terrorismo e suas manifestações contemporâneas**. Disponível em <http://www.historianet.com.br/conteudo/default.aspx?codigo=947>>. Acesso em 24 de fevereiro de 2019.

BOBBIO, Norberto; CAMPAGNOLO, Umberto. **Direito internacional e estado soberano**. Trad. Marcela Varejão. São Paulo: Martins Fontes, 2002.

BOBBIO, Norberto, MATTEUCCI, Nicola & Gianfranco PASQUINO. **Dicionário de Política**. Trad. Carmem Varriale, Gaetano Lo Mônaco, João Ferreira, Luís Guerreiro Pinto Cacaís & Renzo Dini. 11. ed., Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1998, p. 1.187.

BOLSONARO que alterar Lei para reprimir protestos e movimentos sociais. **APUB Sindicato**, Salvador, 15 de fev. de 2022. Disponível em: <http://apub.org.br/bolsonaro-que-alterar-lei-para-reprimir-protestos-e-movimentos-sociais/>. Acesso em 10 de outubro de 2022.

BRANT, Leonardo N. Caldeira. **Terrorismo e Direito**. Rio de Janeiro: Forense, 2003.

CAPEZ, Fernando. Curso de Direito Penal, volume 4. 8. Ed. São Paulo: Saraiva, 2016.
 CARVALHO, Paulo Eduardo Bicalho. Lei antiterrorismo (Lei n.º 13.260/2016): análise dos principais artigos. **Conteúdo Jurídico**, 11 jul. 2017. Disponível em: <https://conteudojuridico.com.br/consulta/Artigos/50452/lei-antiterrorismo-lei-13-260-2016-analise-dos-principais-artigos> . Acesso em 25 de maio de 2022.

CHADE, Jamil. Às vésperas de viagem de Bolsonaro, ONU denuncia abusos no Brasil. **UOL**, Brasília, 13 set. 2021. Disponível em: <https://noticias.uol.com.br/colunas/jamil-chade/2021/09/13/onu-critica-governo-bolsonaro.htm> . Acesso em: 20 de setembro de 2022.

CHARLEAUX, João Paulo. **O que foram, afinal, as Jornadas de Junho de 2013. E no que elas deram**. Jornal Nexo. 17 jun. 2017. Disponível em: <https://www.nexojournal.com.br/expresso/2017/06/17/O-que-foram-afinal-as-Jornadas-de-Junho-de-2013.-E-no-que-elas-deram>. Acesso em 20 de junho de 2022.

CONSORTE, Raquel de Castro Campos Jaime. A cooperação internacional à repressão e combate ao terrorismo. **Revista Jurídica**, Brasília, v. 9, n. 85, p.149-164, jun./jul, 2007.

CUNHA, Ciro Leal M. da. **Terrorismo internacional e a política externa brasileira após o 11 de setembro..** Dissertação (Mestrado em Diplomacia) - Fundação Alexandre de Gusmão, Brasília, 2009.

FERNANDES, Newton; FERNANDES, Valter. **Criminologia Integrada**. 3 ed.rev. atual. ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2010.

FERNANDES, Luciana de Medeiros. **Soberania & Processo de Integração: o novo conceito de soberania em face da globalização**. Curitiba: Juruá, 2002.

FOUCAULT, Michel. **Em defesa da sociedade: Curso no Collège de France**. Tradução Maria Ermantina Galvão. São Paulo: Martins Fontes, 1999.

FRANCE, Guilherme de Jesus. **As Origens da Lei Antiterrorismo: Os tortuosos caminhos de localização das normas internacionais de combate ao terrorismo no Brasil**. Dissertação (Mestrado História, Política e Bens Culturais) – Centro de Pesquisa e Documentação de História Contemporânea do Brasil, Fundação Getúlio Vargas. Rio de Janeiro/RJ, 2017.

GARCIA, Márcio P. P. "**Gilberto Amado, o jurista**". In: *Revista de Informação Legislativa*, ano 37, n. 147. Brasília, jul. /set. 2000.

GONÇALVES, Joanisval Brito; REIS, Marcus Vinícius. **Terrorismo: conhecimento e combate**. Niterói, RJ: Impetus, 2017.

GUERRA, Sidney. **Direito internacional público**. 3ª ed. Rio de Janeiro: Maria Augusta Delgado, 2007.

GUIMARÃES, Marcello Ovídio Lopes. **Tratamento penal do terrorismo**. 1ª ed. São Paulo: QuartierLatin, 2007.

HÄBERLE, Peter. **Estado constitucional cooperativo**. Tradução de Marcos Augusto Malesa e Elisete Antoniuk. Rio de Janeiro: Renovar, 2007

HOFFMAN, Bruce. **Inside terrorismo**. . 3ª edição. Nova York: Columbia University Press, 1998. Disponível em:

https://books.google.com.br/books?hl=ptBR&lr=&id=_ayrAgAAQBAJ&oi=fnd&pg=PR1&q=HOFFMAN,+Bruce.+Inside+Terroris+m+pdf&ots=qVb9gFqSj_&sig=-KwSAZgxdp4ZvF7ba3BEAmd5xw#v=onepage&q&f=false . Acesso em 20 de junho de 2022.

HUGO, VITOR. **Projeto de Lei nº 1.595/2019**. Brasília: Câmara dos Deputados, 2016.

Disponível em:

https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1720900&filename=PL+1595/2019 . Acesso em: 25 de setembro de 2022.

HUNTINGTON, Samuel P. **Choque de Civilizações: a recomposição da ordem mundial**.

Trad. M. H. C. Côrtes. Rio de Janeiro: Objetiva, 1997.

IANNI, Octávio. **Teorias da globalização**. 4ª edição. Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, 1997.

JOÃO PAULO II, Papa. **Mensagem para celebração do XXXV Dia Mundial da Paz**

(Vaticano, 08 de dezembro de 2001). Disponível em <https://www.vatican.va/content/john-paul-ii/pt/messages/peace/documents/hf_jp-ii_mes_20011211_xxxv-world-day-for-peace.html>. Acesso em: 20 de janeiro de 2022.

LASMAR, Jorge Mascarenhas. **A legislação brasileira de combate e prevenção do terrorismo quatorze anos após 11 de Setembro: limites, falhas e reflexões para o futuro**. Revista de Sociologia e Política. V. 23, n. 53, março 2015.

LEI antiterrorismo ameaça violar Convenção, diz relator. **UOL**, Washington, 27 out. 2015. Disponível em: <https://noticias.uol.com.br/ultimas-noticias/agencia-estado/2015/10/27/lei-antiterrorismo-ameaca-violar-convencaodiz-relator-da-oea.htm>. Acesso em 20 de agosto de 2022.

LOPES, Hélio. **Projeto de Lei nº 3010/2020**. Brasília: Câmara dos Deputados, 2020.

Disponível em:

<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2254161> . Acesso em: 25 de setembro de 2022.

LOPES, João Felipe Menezes. **Terrorismo internacional: financiamento, regime de combate e a soberania brasileira**. Juruá Editora: Curitiba, 2018.

LUPION, Bruno. Lei de Segurança Nacional, um resquício da ditadura. Rede Deutsche Welle. 21 nov. 2019. Disponível em: <https://www.dw.com/pt-br/lei-de-seguran%C3%A7anacional-um-resqu%C3%ADcio-da-ditadura/a-51341824> . Acesso em 20 de maio de 2022.

MALUF, Sahid. **Teoria geral do Estado**. 26 ed., São Paulo: Saraiva, 2003

MAZZUOLI, Valério de Oliveira. **Direitos Humanos, Constituição e Tratados Internacionais**: estudo analítico da situação e aplicação do Tratado da Ordem Jurídica Brasileira . São Paulo: Juarez de Oliveira, 2002.

MUTUAL Evaluation Report Executive Summary: Anti-money laundering and combating the financing of terrorism: Federal Republic of Brazil, June 2010. Financial Action Task Force / Financial Task Force on Money Laundering in South America. Disponível em <http://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/reports/mer/MER%20Brazil%20ES.pdf> . Acesso em 30 de setembro de 2021.

NASSER, Salem Hikmat. **Fontes e normas do direito internacional**: um estudo sobre a soft law. 2ª Edição. São Paulo: Atlas, 2006.

NETO, Carlos José dos Santos. **A discussão da legislação antiterrorismo no Brasil**. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais – Especialização em Segurança de Informações) – Universidade de Lisboa. Lisboa. 2014. Disponível em: < https://www.repository.utl.pt/bitstream/10400.5/8420/1/Carlos_Neto_Dissertacao_Mestrado_RI_PDF.pdf > Acesso em 25 de setembro de 2022.

NOGUEIRA, Patrícia. O terrorismo transnacional e suas implicações no cenário internacional. **Universitas – Relações Int.**, Brasília, v2. n.2, p. 22-244, jun./dez. 2004.

NOVA lei antiterrorismo aprofundaria crise da democracia brasileira. **Rede Brasil Atual**, São Paulo, 07 de dez. de 2021. Disponível em: <https://www.redebrasilatual.com.br/cidadania/nova-lei-antiterrorismo-bolsonaro-democracia/>. Acesso em 20 de maio de 2022.

OLIVEIRA, Cida de. Órgãos internacionais apontam violações na alteração do PL Antiterrorismo. **Rede Brasil Atual**, São Paulo, 26 de out. de 2022. <https://www.redebrasilatual.com.br/cidadania/orgaos-internacionais-apontam-violacoes-na-alteracao-do-pl-antiterrorismo/>. Acesso em 20 de maio de 2022.

Organização dos Estados Americanos, Convenção Interamericana Contra o Terrorismo, 2002. Disponível em <<http://www.cicte.oas.org/rev/en/documents/conventions/ag%20res%201840%202002%20portugues.pdf> > . Acesso em 15 de março de 2022.

Organizações Internacionais pedem que Congresso derrube proposta de alteração da Lei de Antiterrorismo. **Terra de Direitos**, Curitiba, 25 de out. de 2021. Disponível em: <https://terradedireitos.org.br/noticias/noticias/organizacoes-internacionais-pedem-que-congresso-derrube-proposta-de-alteracao-da-lei-de-antiterrorismo/23670> . Acesso em 15 de outubro de 2022.

PANTOJA, Rebecca Scalzilli Ramos. **O crime de terrorismo na perspectiva contemporânea: reflexões críticas à Lei n. 13.260/16**. Conteúdo Jurídico. 30 ago. 2022. Disponível em: <https://www.conteudojuridico.com.br/consulta/artigos/59084/o-crime-de-terrorismo-na-perspectiva-contemporanea-reflexes-crticas-lei-n-13-260-16>. Acesso em: 05 de setembro de 2022.

PAUPÉRIO, Arthur Machado. **O conceito polêmico de soberania**. In: *STELZER, Joana. União européia e supranacionalidade: desafio ou realidade?* Curitiba: Juruá, 2000.

PINHEIRO, A.S. 2010. **O terrorismo, o contraterrorismo e as infraestruturas críticas nacionais**. Disponível em: <http://www.eceme.ensino.eb.br/ciclodeestudosestrategicos/index.php/CEE/XCEE/paper/viwFile/12/21> . Acesso em: 24 de março de 2022.

PINHEIRO, Álvaro de Souza. O Combate ao terrorismo: o antiterrorismo e o contraterrorismo. Defesa@Net, 22 mar. 2004. Disponível em: <http://www.defesanet.com.br/noticia/terrorismo.htm>. Acesso em: 20 de maio de 2021.

PONCHIROLLI, Rafaela. O que são movimentos Sociais. Politize. 12 set. 2019. Disponível em: <https://www.politize.com.br/movimentos-sociais/>. Acesso em 05 de setembro de 2022.

RAPOSO, Álisson Campos. **Terrorismo e Contraterrorismo: Desafio do século XXI**. Revista Brasileira de Inteligência. Brasília: Abin, v. 3, n. 4, set. 2007.

RANGEL, Vicente Marotta. **Direito e Relações Internacionais**. 8 ed. rev. atual. e ampl. – São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2005.

REALE, Miguel V. **Formação da Política Burguesa. Introdução ao Estado Moderno**. Rio de Janeiro: Editora José Olímpio, 1934.

REBELO, Diogo Antonio Ramos. ALVES, Elayne. **Lavagem de capitais no Brasil, GAFI e garantismo constitucional**. Disponível em: http://ojs.up.com.br/index.php/raizesjuridicas/article/viewFile/235/pdf_3>. Acesso em 25 de setembro de 2022.

RIBEIRO, Patrícia Henriques. **As relações entre o direito internacional e o direito interno**. Belo Horizonte: Del Rey, 2001.

RIBEIRO, Tiago G. **Direito Penal de Emergência: Lei dos Crimes Hediondos**. Revista Científica Semana Acadêmica. Fortaleza, Nº. 000088, 12/09/2016. Disponível em: <https://semanaacademica.org.br/artigo/direito-penal-de-emergencia-lei-dos-crimes-hediondos>>. Acesso em: 25 de setembro de 2022.

SAMPAIO, Cristiane. Criada há cinco anos, Lei Antiterrorismo gerou efeito cascata no Legislativo, com outros 36 PLs. **Brasil de Fato**. Fortaleza, 20 de dez. de 2022. Disponível em: <https://www.brasildefato.com.br/2021/12/20/criada-ha-cinco-anos-lei-antiterrorismo-gerou-efeito-cascata-no-legislativo-com-outros-36-pls>. Acesso em 30 de setembro de 2022.

SHIAFFARINO, Júlia e MATOS, Caio. Propostas de alterações na lei antiterrorismo aumentaram durante a pandemia. **Uol**. Brasília, 30 de jan. de 2022. Disponível em <https://congressoemfoco.uol.com.br/area/congresso-nacional/propostas-de-alteracoes-na-lei-antiterrorismo-aumentaram-durante-a-pandemia/> . Acesso em 25 de setembro de 2022.

SINAI, Joshua. **How to define terrorismo**. In: Perspectives on terrorismo, v. II, issue 4, February 2008.

SOUSA SANTOS, Boaventura de. **La globalización el derecho: los nuevos caminos de la regulación y la emancipación**. Bogotá: Universidade Nacional da Colômbia – Instituto de Serviços Legais Alternativos, 1998.

TORELLY, Marcelo Dalmás. **Decifrando padrões da legalidade autoritária na América do Sul**. Revista Eletrônica da Faculdade de Direito, Programa de Pós-Graduação em Ciências Criminais – PUCRS, v. 4, n. 1, p. 147-150. Porto Alegre: jan./jun. 2012. Disponível em: <<http://revistaseletronicas.pucrs.br/ojs/index.php/sistemapenaleviolencia/article/view/11807/8100>> . Acesso em 02 de fevereiro de 2020.

TRINDADE, Thiago e GUARESCHI, Carla Varea. **Repercussões políticas e legislativas sobre o terrorismo no Brasil: Os cinco anos de aprovação da Lei nº 13.260/2016 e as ameaças à democracia**. Grupo de Pesquisa Democracia e Desigualdades – Demodê, Instituto de Ciência Política – IPOL da Universidade de Brasília – UnB, Nota técnica, n.1, dez. 2021.

TZU, Sun. **A arte da guerra: os 13 capítulos originais**. Tradução por Neury Lima. Ed. completa. Barueri/SP: Novo Século, 2014;

VARELLA, Marcelo D. **Direito Internacional Público**. 3 ed. São Paulo: Saraiva, 2011.