

O CRIME DE TERRORISMO NO BRASIL: CONTEÚDO DO INJUSTO PENAL E RISCOS DE CRIMINALIZAÇÃO DE MOVIMENTOS SOCIAIS

THE CRIME OF TERRORISM IN BRAZIL: CONTENT OF CRIMINAL OFFENSE AND RISKS OF CRIMINALIZATION OF SOCIAL MOVEMENTS

ADEMAR BORGES

Doutor em Direito Público pela Universidade Estadual do Rio de Janeiro. Mestre em Direito Constitucional pela Universidade Federal Fluminense. Professor de Direito Constitucional do Instituto Brasiliense de Direito Público – IDP.

Lattes: [<http://lattes.cnpq.br/0037608878546602>].

ORCID: [<https://orcid.org/0000-0002-7816-1993>].

DOI: [<https://doi.org/10.54415/rbccrim.v188i188.91>].

sousafilhoademar@gmail.com

Recebido em: 05.07.2021

Aprovado em: 22.10.2021

Última versão do autor: 30.10.2021

ÁREA DO DIREITO: Penal

RESUMO: Este artigo apresenta um estudo acerca das principais proposições legislativas em tramitação no Congresso Nacional que pretendem autorizar a inclusão da participação em protestos, manifestações e movimentos sociais em geral no âmbito de incidência do crime de terrorismo. O elemento conceitual que mais aparece nas propostas de definição do terrorismo é o uso da violência contra a população civil, seguido do objetivo político dessa violência e do método de disseminação do medo (terror). As propostas legislativas em curso se afastam dos elementos estruturais definidores do terrorismo nos tratados internacionais e podem acabar permitindo, caso convertidas em lei, a indevida criminalização da participação legítima em movimentações sociais, especialmente aqueles que envolvam a ocupação de imóveis urbanos ou rurais, o que produziria graves violações às

ABSTRACT: The article presents a study on the constitutional and conventional legitimacy of legislative proposals underway in the National Congress that intend to authorize the inclusion of participation in protests, demonstrations and social movements in general within the scope of the crime of terrorism. The conceptual element that appears most in the proposals for the definition of terrorism is the use of violence against the civilian population, followed by the political objective of this violence, and the method of spreading fear (terror). The current legislative proposals depart from the structural elements that define terrorism in international treaties and are apt to, once converted into law, to criminalize the legitimate articulation of social movements, especially those involving the occupation of urban or rural properties, violating the

liberdades fundamentais de expressão, manifestação, protesto, reunião e associação.

PALAVRAS-CHAVE: Terrorismo – Legalidade – Tratados internacionais – Liberdade de expressão – Criminalização de movimentos sociais.

fundamental freedoms of expression, demonstration, protest, assembly and association.

KEYWORDS: Terrorism – Legality – International treaties – Freedom of expression – Criminalization of social movements.

SUMÁRIO: 1. Introdução. 2. A criminalização do terrorismo no Brasil: do mandado constitucional de criminalização à aprovação da Lei 13.260/2016. 3. As proposições legislativas em tramitação no Congresso Nacional que pretendem ampliar o âmbito de incidência do delito de terrorismo: as tentativas de criminalização de movimentos sociais e políticos e de proteção do patrimônio por meio do delito de terrorismo. 4. As tentativas de definição do terrorismo: a necessidade de interpretar a lei penal conforme as convenções internacionais na conceituação dos atos terroristas. 5. A definição do bem jurídico do terrorismo à luz da Convenção Interamericana contra o Terrorismo: a colocação em risco da segurança nacional (interna) como pressuposto para delimitação material da incriminação. 6. O conteúdo do § 2º do art. 2º da Lei 13.260/2016: cláusula implícita irrevogável do delito de terrorismo extraída da interpretação do tipo penal conforme a Constituição (direito fundamental à liberdade de expressão e de manifestação) e as Convenções Internacionais (delimitação do bem jurídico tutelado pelo terrorismo). 6.1. Como a revogação (total ou parcial) do § 2º do art. 2º da Lei 13.260/2016 resultaria na violação ao princípio constitucional da legalidade. 6.2. Como os Projetos de Lei 5.065/16, 9.604/18 e 9.858/18 pretendem promover a criminalização inconstitucional do exercício dos direitos fundamentais à liberdade de expressão e de manifestação. 6.3. Como os Projetos de Lei 5.065/16, 9.604/18 e 9.858/18 – em caso de aprovação e entrada em vigor – ofenderiam o princípio da proporcionalidade: o terrorismo não pode eleger como bem jurídico-meio a tutela da propriedade. 7. Conclusões. 8. Referências bibliográficas.

1. INTRODUÇÃO

Desde a problemática criminalização do terrorismo no Brasil em 2016, iniciativas parlamentares de incluir no âmbito de incidência desse delito (art. 2º da Lei 13.260/2016) a participação em protestos, manifestações e movimentos sociais em geral tem preocupado não apenas a sociedade civil organizada como também a ciência jurídica. Atualmente, tramitam no Congresso Nacional vinte projetos de lei objetivando a alteração da Lei 13.260/2016 com os objetivos principais de ampliar o rol de atos de terrorismo, definidos no § 1º do artigo 2º, e excluir a ressalva contida no § 2º do artigo 1º da mesma Lei. Três principais Projetos de Lei sintetizam as propostas atualmente debatidas sobre o tema – os Projetos de Lei 5.065/16, 9.604/18 e 9.858/18 – e permitem identificar o objetivo central de, por meio de diferentes estratégias legislativas, excluir da Lei 13.260/2016 o seu atual § 2º do art. 2º – ou reduzir drasticamente seu campo de incidência –, a fim criminalizar a articulação de movimentações sociais, especialmente aqueles que envolvam a ocupação de imóveis urbanos ou rurais.

Ocorre que o delito de terrorismo, à luz das Convenções Internacionais subscritas pelo Brasil e internalizadas no ordenamento jurídico nacional, tem seu conteúdo material limitado a determinadas formas de agressão à vida e à integridade física das pessoas, e não à propriedade. A propósito, a Convenção Interamericana contra o Terrorismo – embora não tenha definido atos terroristas – restringe o seu conteúdo ao afirmar que “o terrorismo constitui uma grave ameaça para os valores democráticos e para a paz e a segurança internacionais” (Decreto 5.639/05). Com base nesse referencial normativo, pode-se afirmar que o terrorismo ofende, precisamente, a segurança interna de um país, bem jurídico a partir do qual se deve interpretar o alcance do tipo penal.

O delito de terrorismo – para além dos elementos normativos do discurso do terror e da finalidade política – está essencialmente ligado à prática, por organizações armadas, de atos violentos dotados de alta letalidade e de ampla escala, em um contexto no qual as vítimas, cuja vida ou integridade física são ofendidas ou colocadas em risco concreto, são aleatórias e servem como meros instrumentos à disseminação do terror. Esses elementos são fundamentais para os atos violentos praticados assumam a feição de terrorismo e, assim, possam constituir uma grave ameaça para os valores democráticos e para a paz e a segurança internacionais, e não mera prática de delitos comuns já previstos na legislação penal. Tal proposta interpretativa que parte da exigência da demonstração de certas condições subjetivas e objetivas específicas para a realização do tipo penal é um bom exemplo de como a jurisprudência pode empregar técnicas de restrição do tipo objetivo a partir de *elementos de da valoração global do fato*, inclusive para melhor delimitar o alcance da proibição penal a partir da ideia de aptidão para lesão ao bem jurídico tutelado.

O presente artigo abordará a controvérsia sobre a legitimidade constitucional e convencional das proposições legislativas em tramitação no Congresso Nacional que buscam ampliar o alcance do delito de terrorismo. Nesse sentido, considera-se, em especial, a preocupação com o risco de que a lei antiterrorismo seja instrumentalizada para criminalizar e coibir manifestações populares e de pensamento.

2. A CRIMINALIZAÇÃO DO TERRORISMO NO BRASIL: DO MANDADO CONSTITUCIONAL DE CRIMINALIZAÇÃO À APROVAÇÃO DA LEI 13.260/2016

A Constituição de 1988 não representou, em matéria penal, a cristalização de uma ideologia política única, mas foi, antes, um produto do compromisso

possível entre diversas forças políticas e grupos de interesses distintos que se fizeram presentes na Assembleia Nacional Constituinte. O texto constitucional abrigou, portanto, preceitos relacionados ao direito penal inspirados em visões de mundo nem sempre convergentes (SARMENTO, 2009).

A solução de compromisso forjada no processo constituinte consistente em criar mandados de criminalização tanto da prática da tortura quanto do terrorismo e da ação de grupos armados foi a saída para criar um consenso entre as forças democráticas e os constituintes ligados ao regime militar.¹ Ocorre que, se a tortura é prática profundamente enraizada na ação dos agentes estatais no Brasil (VARGAS, 2012, p. 246 e 248), o terrorismo nunca foi um problema real, ou sequer potencial, para o país. Por essa razão, o Congresso Nacional aprovou, no ano de 1997, a Lei 9.455 para criminalizar a prática da tortura, e deixou de lado, por quase três décadas, a pretensão de criminalizar o terrorismo.

Embora a doutrina brasileira colocasse lado a lado diversos *mandados de criminalização* – tortura, tráfico de entorpecentes, racismo, e até mesmo o terrorismo –, o legislador brasileiro, na primeira década após a promulgação da Constituição, desincumbiu-se da tarefa de criar os delitos de racismo (Lei 7.716/89) e de tortura (Lei 9.455/97) (FELDENS, 2005, p. 82). Nessa época, o Brasil já havia criminalizado o tráfico de drogas por meio da Lei 6.368, promulgada em 1976, mas deixou sem eficácia a pretensão constitucional de criminalizar o terrorismo. Aquela cláusula compromissória, fruto do processo constituinte para futuramente criminalizar o terrorismo, não atraiu a formação de um consenso parlamentar ou extraparlamentar de atribuir a qualidade de crime a essa prática, tal era a fragilidade do risco da ocorrência de tal fenômeno no Brasil.

De fato, existe amplo consenso em torno da ideia de que o legislador possui obrigações, impostas expressamente pela Constituição, de criminalizar determinadas condutas. Apesar disso, a previsão constitucional do crime de terrorismo e a sua efetiva criminalização por meio da Lei 13.260/2016 é típico exemplo de uma legislação simbólica (ou a legislação-álibi no âmbito penal), seara na qual “as reformas legislativas surgem muitas vezes como reações simbólicas à pressão pública por uma atitude estatal mais drástica contra determinados crimes.”

1. A propósito, convém lembrar a conclusão do trabalho seminal de Ana Carolina Pereira Pinto Barbosa (2017, p. 117-118): “A relação entre tortura e terrorismo, em um mesmo inciso do artigo 5º, na Constituição Federal de 1988, não foi um produto do acaso, nem uma construção discursiva posterior à criação da Assembleia Nacional Constituinte, mas o fruto de um processo de legalização do regime militar e da participação possível das oposições, legais ou clandestinas nesse regime.”

(NEVES, 2007, p. 34 e ss.). A própria justificativa do Projeto de Lei (2015), subscrito pelo então Ministro da Justiça José Eduardo Cardozo, reconhecia que “como um dos principais atores econômicos e políticos das relações internacionais, o Brasil deve estar atento aos fatos ocorridos no exterior, em que pese nunca ter sofrido nenhum ato em seu território”.

A América Latina entrou no mapa da “guerra ao terror” liderada pelos Estados Unidos da América após o ataque terrorista de 11 de setembro de 2001, com base na suposta ligação entre o narcotráfico e a ameaça terrorista (TAVARES, 2014 p. 22 e ss.). A doutrina brasileira afirma que a criação do tipo penal de terrorismo foi impulsionada pela realização das Olimpíadas na cidade do Rio de Janeiro, em 2016,² e até mesmo pela onda de manifestações ocorridas em julho de 2013 em várias partes do país (BONFIGLI; PEIXOTO, 2018, p. 154). Como enfatizam Fiammetta Bonfigli e Rodrigo Luz Peixoto, contudo, a criação do tipo penal de terrorismo visava “atender, principalmente, uma demanda internacional, descuidando em grande medida da realidade política nacional” (2018, p. 158).

No dia 18 de junho de 2015, a ex-Presidente da República Dilma Rousseff encaminhou à Câmara dos Deputados o Projeto de Lei 2.016/2015, que culminou com a aprovação da Lei 13.260/2016. Essa lei alterou as Leis 12.850/2013 e 7.960/89 para definir organizações terroristas, criminalizar atos executórios e preparatórios de terrorismo, dispor sobre seus meios de investigação e estabelecer tratamento processual próprio para a matéria. A Lei 13.260/2016, em seu art. 2º, definiu o terrorismo como:

“[...] prática por um ou mais indivíduos dos atos previstos neste artigo, por razões de xenofobia, discriminação ou preconceito de raça, cor, etnia e religião, quando cometidos com a finalidade de provocar terror social ou generalizado, expondo a perigo pessoa, patrimônio, a paz pública ou a incolumidade pública.”

A técnica legislativa empregada foi a de estabelecer uma proteção mediata da *segurança interna do país* por meio da tutela imediata de certos *objetos de*

2. A propósito, Alexandre Sousa (2017) afirma: “Estudos anteriores sobre Jogos Olímpicos – realizados durante os preparativos das Olimpíadas de Sydney, Austrália, em 2000 – revelaram que o terrorismo é frequentemente percebido como a maior ameaça à segurança de eventos dessa natureza (CASHMAN; HUGHES, 1999). Uma pesquisa realizada no Japão, sobre outro torneio mundial – a Copa do Mundo de 2002 – revelou a influência significativa do ataque terrorista sofrido pelos Estados Unidos, no dia 11 de setembro de 2001, sobre o nível de percepção de ameaça em relação a grandes eventos (TAYLOR; TOOHEY, 2006)”.

proteção – “pessoa, patrimônio, paz pública e incolumidade pública” –, em contexto específico de condutas qualificadas por *elemento subjetivo especial* – “finalidade de provocar terror social ou generalizado” –, além de fundadas em motivação bastante restrita – “por razões de xenofobia, discriminação ou preconceito de raça, cor, etnia e religião”. Partindo dessa *definição-base* dos contornos do delito de terrorismo, o legislador especificou as *condutas* e os respectivos *métodos especiais de agressão* que podem, observados os requisitos objetivos e subjetivos estabelecidos pelo *caput* do art. 2º, ser qualificados como terrorismo para fins penais.³

No caso da realização desses atos terroristas, a Lei cominou pena de reclusão, de doze a trinta anos, além das sanções correspondentes à ameaça ou à violência. A Lei também tipificou, ainda, o pertencimento a organização terrorista (art. 3º), a prática de atos preparatórios ao terrorismo (art. 5º) e o seu financiamento (art. 6º). Além disso, o legislador, com o objetivo de evitar a indevida criminalização de protestos, manifestações e movimentos sociais legítimos de maneira geral, decidiu excluir expressamente do âmbito de incidência do tipo penal o previsto no § 2º, art. 2º, expresso a seguir:

“[...] 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.”

À época da tramitação do projeto de lei, havia uma grande preocupação compartilhada pelos mais diversos setores da sociedade civil no sentido de que a tipificação do terrorismo implicasse na indesejável e ilegítima criminalização de

3. “[...] § 1º São atos de terrorismo: I – usar ou ameaçar usar, transportar, guardar, portar ou trazer consigo explosivos, gases tóxicos, venenos, conteúdos biológicos, químicos, nucleares ou outros meios capazes de causar danos ou promover destruição em massa; II – (VETADO); III – (VETADO); IV – sabotar o funcionamento ou apoderar-se, com violência, grave ameaça a pessoa ou servindo-se de mecanismos cibernéticos, do controle total ou parcial, ainda que de modo temporário, de meio de comunicação ou de transporte, de portos, aeroportos, estações ferroviárias ou rodoviárias, hospitais, casas de saúde, escolas, estádios esportivos, instalações públicas ou locais onde funcionem serviços públicos essenciais, instalações de geração ou transmissão de energia, instalações militares, instalações de exploração, refino e processamento de petróleo e gás e instituições bancárias e sua rede de atendimento; V – atentar contra a vida ou a integridade física de pessoa.”

movimentos sociais e políticos, levando em consideração a abrangência e a imprecisão dos dispositivos legais em questão.⁴ Por isso que a inclusão do § 2º do art. 2º na Lei 13.260/2016 foi de grande importância para afastar a possibilidade de que interpretações judiciais promovessem a criminalização ilegítima de movimentos sociais, sindicais e políticos de modo geral.

Apesar das críticas dirigidas ao baixo grau de precisão da norma penal incriminadora criada pela Lei 13.260/2016, alguns avanços na contenção de possíveis abusos na criminalização do terrorismo, para além da inclusão na Lei do § 2º do art. 2º, foram alcançados no processo legislativo. Cabe destacar, nesse contexto, o veto presidencial à inclusão de certos atos contra o patrimônio no âmbito de incidência da lei e à criação dos delitos de apologia ao terrorismo e abrigo de pessoa que o praticou. Com a manutenção do veto presidencial pelo Congresso Nacional, evitaram-se alguns dos riscos mais pronunciados de criminalização de atos protegidos pela liberdade de expressão, bem assim outros tipos de manifestação e protesto legítimos.⁵

Não obstante a tentativa de setores do Congresso que buscavam extirpar do projeto de lei o atual § 2º do art. 2º, prevaleceu a redação aprovada na Câmara dos Deputados. Esse dispositivo impede a criminalização de condutas individuais ou coletivas de pessoas em manifestações políticas, movimentos sociais, sindicais, religiosos, de classe ou de categoria profissional, direcionados por propósitos sociais ou reivindicatórios, visando contestar, criticar, protestar ou apoiar, com o objetivo de defender direitos, garantias e liberdades constitucionais (CAMBI; AMBROSIO, 2017, p. 245-246). Tramitam, todavia, várias proposições legislativas perante a Câmara dos Deputados que pretendem a alteração da norma contida no § 2º do art. 2º da Lei 13.260/2016, com o objetivo de permitir que o

4. Cf., nesse sentido, as seguintes matérias jornalísticas: SIQUEIRA; TRIBOLI, 12 de agosto de 2015 e SIQUEIRA; TRIBOLI, 5 de agosto de 2015.

5. Nesse sentido, confira-se a precisa advertência de Fiammetta Bonfigli e Rodrigo Peixoto (2018, p. 170-171): “A lei n. 13.260/2016 (Lei Antiterrorismo) foi aprovada com várias alterações, mas na sua essência manteve muitos dos problemas do projeto inicial. Porém, alguns avanços ocorrem, como a definição mais explícita das condutas que constituem “atos de terrorismo”, o veto presidencial à inclusão de certos atos contra o patrimônio (melhorando a proporcionalidade entre a resposta penal e os bens jurídicos supostamente defendidos), à criação do crime de apologia ao terrorismo (que criaria uma grave restrição à liberdade de expressão) e ao crime de abrigar pessoa que venha a praticar terrorismo. Porém, apesar desses avanços pontuais, persiste a criminalização com um tipo penal ainda muito indefinido e a subsequente possibilidade de criminalização baseada na ideologia política do julgador”.

envolvimento de indivíduos em movimentos sociais seja enquadrado como ato de terrorismo.

A seguir, depois de sistematizar as principais propostas de alteração do delito de terrorismo, apresenta-se uma proposta de delimitação mais precisa do conteúdo do injusto penal a partir de uma interpretação do tipo penal em conformidade com a Constituição e com as convenções internacionais sobre o tema.

3. AS PROPOSIÇÕES LEGISLATIVAS EM TRAMITAÇÃO NO CONGRESSO NACIONAL QUE PRETENDEM AMPLIAR O ÂMBITO DE INCIDÊNCIA DO DELITO DE TERRORISMO: AS TENTATIVAS DE CRIMINALIZAÇÃO DE MOVIMENTOS SOCIAIS E POLÍTICOS E DE PROTEÇÃO DO PATRIMÔNIO POR MEIO DO DELITO DE TERRORISMO

Tramitam atualmente na Câmara dos Deputados vinte projetos de lei tendentes a promover alterações na Lei 13.260/2016.⁶ A maior parte deles, em seus diferentes matizes, pretendem alcançar, entre outros, um objetivo central: afastar do ordenamento jurídico os significativos avanços alcançados por meio da inclusão do § 2º do art. 2º na Lei 13.260/2016 e do veto presidencial à inclusão de ofensas ao patrimônio no âmbito de incidência do tipo penal terrorismo. Tais iniciativas legislativas propõem, em linhas gerais, a ampliação do rol de atos de terrorismo, definidos no § 1º do artigo 2º da Lei 13.260/2016, e a exclusão da ressalva contida no § 2º do artigo 1º da mesma Lei. É possível identificar as principais propostas de alteração da Lei 13.260/2016 por meio da análise dos Projetos de Lei 5.065/16, 9.604/18 e 9.858/18, que sintetizam as características centrais das iniciativas legislativas que pretendem ampliar o alcance do delito de terrorismo no Brasil.

Com efeito, os Projetos de Lei 9.604/2018 e 9.858/2018 se dirigem especificamente ao enfrentamento do avanço obtido com a inclusão do § 2º do art. 2º da Lei 13.260/2016: o primeiro pretende afastar essa cláusula de pré-exclusão da incidência do tipo penal no caso de suposto abuso do direito de articulação de

6. Esse levantamento, que identificou vinte Projetos de Lei os sobre o tema – PL 2443/2011, PL 272/2016, PL 5065/2016, PL 11007/2018, PL 9604/2018, PL 9555/2018, PL 9858/2018, PL 9808/2018, PL 181/2018, PL 76/2018, PL 3668/2019, PL 2307/2019, PL 1339/2019, PL 650/2019, PL 492/2019, PL 443/2019, PL 87/2019, PL 271/2019, PL 2418/2019 e PL 1595/2019 – foi realizado pelo Ministério Público Federal por meio da Nota Técnica 15/2019 da Procuradoria Federal dos Direitos do Cidadão. (MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL. Procuradoria Federal dos Direitos Do Cidadão. Nota Técnica 15/2019-PFDC/MPF).

movimentos sociais, destinado a dissimular a natureza dos atos de terrorismo, como os que envolvem a ocupação de imóveis urbanos ou rurais, com a finalidade de provocar terror social ou generalizado; e o segundo segue a mesma direção ao pretender afastar a aplicação da cláusula de vedação à criminalização de movimentos sociais constante do § 2º do art. 2º da Lei 13.260/2016 nos casos citados no tópico anterior.

Já o Projeto de Lei 5.065/2016 tem por objetivo chegar ao mesmo resultado prático dos outros dois, por meio de duas alterações principais na Lei 13.260/2016: (i) a inclusão de condutas praticadas por motivação ideológica, política, social e criminal no âmbito dos atos definidos como terroristas (art. 1º do PL); e (ii) a revogação (total ou parcial) do § 2º do art. 2º, para que o tipo penal do terrorismo passe a ser diretamente aplicável a movimentos sociais, sindicais, religiosos, de classe ou de categoria profissional.

Esses Projetos de Lei constituem ensaios de recuperação do pensamento autoritário de setores da Constituinte de 87/88, que inseriram no inciso XLIII do art. 5º da Constituição o mandado de criminalização do terrorismo. As ideias que motivaram os constituintes ligados ao regime militar a defender a inserção de promessa de criminalização do terrorismo ao lado da tortura – *i.e.*, de permitir a criminalização da manifestação e da participação políticas – tem recebido impulsos relevantes desde a malfadada legitimação desse discurso autoritário pela aprovação da Lei 13.260/2016. Em um país como o Brasil, que não guarda um registro sequer de ataque terrorista,⁷ as tentativas de ampliação do alcance do tipo penal de terrorismo só podem mesmo pretender realizar os objetivos ilegítimos a que se prestaram, historicamente, a narrativa de combate a esse crime.

4. AS TENTATIVAS DE DEFINIÇÃO DO TERRORISMO: A NECESSIDADE DE INTERPRETAR A LEI PENAL CONFORME AS CONVENÇÕES INTERNACIONAIS NA CONCEITUAÇÃO DOS ATOS TERRORISTAS

Ao longo da história, a dogmática penal tem enfrentado graves dificuldades na busca por uma delimitação conceitual do terrorismo (GUILLAUME, 2004,

7. Há registro de apenas uma ação penal imputando o delito de terrorismo no Brasil. Embora o caso esteja em segredo de justiça, o Superior Tribunal Justiça (Recurso em *Habeas Corpus* 98349/RS, 2018), ao resolver questão incidental relacionada à competência jurisdicional para julgar a ação penal, descreveu em linhas gerais a natureza da acusação criminal veiculada na ação penal 5023557-69.2016.4.04.7000 – acolhida em sentença condenatória de primeiro grau.

p. 537-548). As tentativas de estabelecer em convenções internacionais um conteúdo mais preciso para o terrorismo tem sistematicamente fracassado. Conferências internacionais para unificação do direito penal realizadas no início da década de 30 do século passado (GUIMARÃES, 2007), bem como a Conferência Internacional para a Repressão do Terrorismo realizada em 1937, não chegaram a produzir um documento que entrasse em vigor.

Embora a proposta de definição do terrorismo como “atos criminosos dirigidos contra um Estado cujo objetivo ou natureza é a de provocar um estado de terror em determinadas personalidades, em grupos de pessoas ou no público em geral”, resultante dessa Conferência de 37, não tenha entrado em vigor, serviu como inspiração para a primeira definição internacional do terrorismo que surgiu, no ano de 1995, por meio da Resolução 49/60 da Organização das Nações Unidas (ONU).

Os atentados ocorridos em Munique, em 1972, induziram a Assembleia Geral das Nações Unidas (AGNU) a criar, nesse mesmo ano, um comitê especial responsável para tratar da questão do terrorismo internacional. A falta de consenso sobre o modo adequado de definir o terrorismo no plano internacional mais uma vez impediu a criação de uma convenção internacional sobre o tema (CUNHA, 2009, p. 32). Em 1989, a AGNU voltou a reconhecer a necessidade de definição do terrorismo no plano internacional, por meio da Resolução 42/159. Apenas em 1995, a ONU editou a Resolução 49/60, que considerou injustificáveis “atos criminosos praticados com a intenção de provocar um estado de terror no público em geral, um grupo de pessoas ou de pessoas específicas com objetivos políticos.” (CASSESE, 2004).

Além disso, a própria ONU, após os ataques terroristas de 11 de setembro de 2001 (que levaram os EUA a formular novo conceito bastante impreciso que deixa enorme espaço de discricionariedade para definição da linha divisória entre crimes comuns e terrorismo),⁸ retomou o debate sobre a definição do terrorismo, afirmando que:

“[...] atos criminosos, inclusive contra civis, cometidos com a intenção de causar morte ou lesões corporais graves, ou a tomada de reféns, com o propósito

-
8. Após os atentados de 11 de setembro de 2001, a legislação estadunidense foi reorientada a partir do *Patriot Act* (ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA. US Patriot Act, 2001, § 2331), o qual definiu terrorismo como (a) atos violentos ou ameaçadores à vida humana que são uma violação da lei criminal dos EUA ou de qualquer Estado, ou que pode ser uma violação criminal se cometida na jurisdição dos EUA ou de qualquer Estado; (b) [atos] que tencionem (i) intimidar ou coagir uma população civil, (ii) influenciar a política de um governo por intimidação ou coerção, (iii) afetar a conduta de um governo por meio de destruição em massa, assassinato ou sequestro.

de provocar um estado de terror no público em geral ou em um grupo de pessoas ou pessoas particulares, intimidar uma população ou compelir um governo ou uma organização internacional a fazer ou deixar de fazer qualquer ato, o que constitui ofensas dentro do escopo de e como definido nas convenções e protocolos internacionais relativos a terrorismo” (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Resolução 1.566, 2004).

Esse primeiro *conceito-base* de terrorismo, previsto na Resolução 49/60, demonstrou-se propositalmente bastante amplo e impreciso, tendo em vista que a formulação de um conceito mais detalhado não possibilitaria a formação de um consenso internacional inicial (CERELLA, 2010).⁹ Posteriormente, o conceito inicial veio a ser complementado por meio de diversas convenções internacionais que viriam a definir os atos passíveis de caracterização como terrorismo: a Convenção Internacional para a Repressão de Atentados Terroristas à Bomba (1997), a Convenção Internacional para a Eliminação do Financiamento do Terrorismo (1999), e a Convenção Internacional para a Supressão de Atos de Terrorismo Nuclear (2005).

A Convenção Internacional para a Repressão de Atentados Terroristas à Bomba foi internalizada no direito brasileiro por meio do Decreto 4.934, de 2002, e assim definiu o terrorismo praticado com bombas:

“Artigo 2º

1. Comete um delito no sentido desta Convenção qualquer pessoa que ilícita e intencionalmente entrega, coloca, lança ou detona um artefato explosivo ou outro *artefato mortífero* em, dentro ou contra um logradouro público, uma instalação estatal ou governamental, um sistema de transporte público ou uma instalação de infra-estrutura:

- a) Com a intenção de causar morte ou grave lesão corporal; ou
- b) Com a intenção de causar destruição significativa desse lugar, instalação ou rede que ocasione ou possa ocasionar um grande prejuízo econômico. [...]”¹⁰ (grifos nossos).

9. A última tentativa de unificação da definição do terrorismo na ONU – baseada na internacionalização da tipificação formulada pelos EUA –, que pretendia conceituá-lo como *assassinatos seletivos, atentados contra civis e ataques a infraestruturas*, fracassou mais uma vez, tal era o grau de discordância generalizada entre os mais diversos países. Cf., CAMBI; AMBROSIO, 2017, p. 241-242.

10. O risco à vida humana, exigido como condição para caracterização do delito de terrorismo, fica ainda mais claro na definição que a própria Convenção dá à expressão “artefato

De outro lado, a Convenção Internacional para a Eliminação do Financiamento do Terrorismo, internalizada na ordem jurídica brasileira pelo Decreto 5.640, de 2005, assim definiu o ato de financiamento do terrorismo no plano internacional:

“Artigo 2º

1. Qualquer pessoa estará cometendo um delito, em conformidade com o disposto na presente Convenção, quando, por qualquer meio, direta ou indiretamente, ilegal e intencionalmente, prover ou receber fundos com a intenção de empregá-los, ou ciente de que os mesmos serão empregados, no todo ou em parte, para levar a cabo:

a) Um ato que constitua delito no âmbito de e conforme definido em um dos tratados relacionados no anexo; ou

b) Qualquer outro ato com intenção de causar a morte de ou lesões corporais graves a um civil, ou a qualquer outra pessoa que não participe ativamente das hostilidades em situação de conflito armado, quando o propósito do referido ato, por sua natureza e contexto, for intimidar uma população, ou compelir um governo ou uma organização internacional a agir ou abster-se de agir.”

A definição, no plano internacional, do ato de financiamento do terrorismo veio acompanhada, na Convenção Internacional para a Eliminação do Financiamento do Terrorismo, de uma nova delimitação do conteúdo do próprio terrorismo, nos seguintes termos:

“[...] ato com intenção de causar a morte de ou lesões corporais graves a um civil, ou a qualquer outra pessoa que não participe ativamente das hostilidades em situação de conflito armado, quando o propósito do referido ato, por sua natureza e contexto, for intimidar uma população, ou compelir um governo ou uma organização internacional a agir ou abster-se de agir.”

Por fim, a Convenção Internacional para a Supressão de Atos de Terrorismo Nuclear, inserida no ordenamento jurídico nacional por meio do Decreto

mortífero”: “3. Artefato explosivo ou outro artefato mortífero é: a) Arma ou artefato explosivo ou incendiário, que tenha o propósito ou a capacidade de causar morte, lesões corporais graves ou danos materiais substanciais; ou b) Arma ou artefato que tenha o propósito ou a capacidade de causar morte, lesões corporais graves ou danos materiais substanciais pela emissão, a propagação ou o impacto de produtos químicos tóxicos, agentes ou toxinas biológicas ou substâncias semelhantes, ou radiação ou material radioativo.”

Legislativo 267, de 2009, assim definiu o ato de terrorismo praticado com material nuclear:

“Artigo 2º

1. Comete crime nos termos da presente Convenção toda pessoa que ilícita e intencionalmente:

a) possuir material radioativo ou produzir ou possuir um dispositivo:

- i) com o propósito de causar morte ou lesões corporais graves; ou
- ii) com o propósito de causar consideráveis danos materiais ou ao meio ambiente;

b) utilizar de alguma maneira radioativo ou um dispositivo, ou utilizar ou danificar instalação nuclear de forma tal que provoque a emissão ou traga risco de provocar a emissão de material radioativo:

- i) com o propósito de causar morte ou lesões corporais graves; ou
- ii) com o propósito de causar consideráveis danos materiais ou ao meio ambiente; ou
- iii) com o propósito de obrigar pessoa física ou jurídica, organização internacional ou Estado a realizar ou abster-se de realizar uma ação.

2. Também come crime toda pessoa que:

- a) ameaçar, em circunstâncias que indiquem ser a ameaça verossímil, cometer um crime nos termos definidos na alínea do parágrafo 1º do presente artigo; ou
- b) exigir ilícita e intencionalmente a entrega de material radioativo, de dispositivo ou de instalação nuclear mediante ameaça, em circunstâncias que indiquem ser a ameaça verossímil o uso da força.”

Nessa última Convenção, ao lado da criminalização de ato praticado com a finalidade de causar morte ou graves lesões corporais, os Estados-Partes estabeleceram também aqueles atos praticados com o objetivo de causar consideráveis danos materiais ou ao meio ambiente, desde que praticados com o uso de material nuclear. Essa inovação – que poderia parecer um desvio da sequência de Convenções Internacionais que buscaram circunscrever os atos de terrorismo àquelas situações em que há uma ofensa (real ou potencial) à vida e à integridade física dos seres humanos – confirmou, no plano internacional, a exigência de criação de uma situação que colocasse em risco esses bens jurídicos mais essenciais. É que, como se sabe, o uso de material nuclear – tal como definido no art. 1º da mesma Convenção Internacional para a Supressão de Atos de Terrorismo Nuclear –, ainda que atinja diretamente apenas o meio ambiente, apresenta intrínseco potencial concreto de dano à saúde e à vida das pessoas.

Desse modo, essas três Convenções Internacionais, ao definirem com maior grau de precisão os atos terroristas, formam, ao lado do *conceito-base* de terrorismo previsto na Resolução 49/60 da ONU, a acepção do delito de terrorismo no plano internacional. Essa técnica de que se valeram os tratados internacionais – baseada na utilização de uma definição ampla de terrorismo, seguida da especificação dos atos específicos passíveis de caracterização como terroristas – foi também empregada pelo legislador brasileiro. Como se viu, a Lei 13.260/2016, depois de estabelecer, em seu art. 2º, o conceito de terrorismo, definiu, por meio do § 1º do art. 2º, os atos terroristas com maior grau de detalhamento – i.e., estabeleceu as *condutas* específicas criminalizadas e os respectivos *métodos especiais de agressão* ao bem jurídico.

A partir da definição legal do tipo incriminador do terrorismo no Brasil, a doutrina passou a identificar três elementos definidores desse delito: (i) o *fim desejado pelo agente*, que seria a finalidade do ato de *causar terror*; (ii) o *fundamento da ação*, que seria a motivação do agente para a prática do ato, identificado pela lei com razões de preconceito étnico-racial e religioso – a motivação ideológica ou política foi retirada no texto final da lei; e (iii) a *forma praticada* ou o *método de agressão* – aspecto da lei cuja definição tem o maior grau de precisão em comparação com os elementos típicos anteriores –, que caracterizam o *ato terrorista*, definido pelas condutas previstas no § 1º do art. 2º da 13.260/2016 (BONFIGLI; PEIXOTO, 2018, p. 154).

Sem prejuízo dos avanços parciais advindos dos vetos presidenciais às tentativas de incluir no crime de terrorismo as condutas consistentes em “incendiar, depredar, saquear, destruir ou explodir meios de transporte ou qualquer bem público ou privado” e em “interferir, sabotar ou danificar sistemas de informática ou bancos de dados” (BRASIL, 2016) e da manutenção da regra contida no artigo 2º, § 2º, da Lei 13.260/2016, não são desprezíveis os riscos de ameaça criminal aos movimentos populares e à luta social por cidadania efetiva (CAMBI; AMBROSIO, 2017, p. 246). É que a Lei aprovada parte de um *conceito-base* de terrorismo, previsto no *caput* do art. 2º, extremamente vago e impreciso. De fato, a versão atual da definição legal do tipo incriminador tem sido objeto de críticas contundentes da doutrina, justamente por sua excessiva indeterminação.¹¹

11. A propósito: “A definição do tipo continua extremadamente aberta, mesmo com os três elementos típicos, demonstrando que não houve o aprendizado com a experiência do autoritarismo militar quanto ao risco à democracia que representa um tipo aberto de terrorismo. ‘Finalidade de causar terror’ e ‘expor a perigo’ são categorias bastante indefinidas, deixando muita coisa a discricionariedade do julgador” (BONFIGLI; PEIXOTO, 2018, p. 169).

Além disso, a criminalização aberta de atos preparatórios de terrorismo constitui fórmula perigosa que permite, por meio da combinação de definições amplas e imprecisas previstas no art. 5º e da profunda vagueza do conceito legal de terrorismo contido no art. 2º, tentativas de criminalização de movimentos sociais de luta por direitos, apesar da regra contida no artigo 2º, § 2º.¹²

Embora a doutrina tenha, recentemente, procurado delimitar com maior objetividade a linha divisória entre o terrorismo e as manifestações sociais (CALLEGARI; LINHARES, 2015, p. 195-219), ainda não é possível garantir, a partir dos dispositivos da Lei 13.260/2016, que essa diferenciação será observada pelos órgãos do sistema de justiça criminal. De fato, não é difícil identificar a profunda diferença entre organizações terroristas e os movimentos sociais que partilham da vontade de promover alterações políticas. Como bem afirmaram Eduardo Cambi e Felipe Augusto Ambrosio (2017, p. 247), as manifestações destes últimos “estão voltadas ao Estado e não tem como característica o amedrontamento ou o terror, mediante ataques violentos à própria população civil”. Isso se dá apesar do risco sempre presente de que alguns dos participantes dos movimentos sociais causem “danos contra o próprio Estado, isto é, contra o seu patrimônio ou aos agentes que atuam em seu nome”.

De fato, o elemento conceitual que mais aparece nas propostas de definição do terrorismo é o uso da *violência contra a população civil*, seguido do *objetivo político* dessa violência, e do método de disseminação do *medo* (terror) (SCHMID; JONGMAN, 1988, p. 5-6). A *violência contra a população civil* é um elemento indispensável à caracterização do terrorismo, mas não é suficiente para tanto. A diferença entre o terrorismo e outras formas de violência tem sido construída a partir dos seguintes critérios: (i) objetivos e motivos políticos; (ii) promoção intencional de repercussões psicológicas que transcendem os efeitos sobre as vítimas ou alvos imediatos; e (iii) condução por uma organização subnacional e não estatal identificável (HOFFMAN, 1984, p. 28 e ss.). Na definição de Enders e Sandler (2002, p. 145), o terrorismo é o uso premeditado ou a ameaça de uso

12. Nesse sentido, Eduardo Cambi e Felipe Ambrosio afirmaram (2017, p. 249): “A lei antiterrorismo brasileira é composta por expressões indeterminadas e maleáveis, capazes de comportar, de acordo com a ideologia e vontade do intérprete, condutas e contextos dos mais diversos possíveis”. A propósito, convém destacar o esforço que o Tribunal Europeu de Direitos Humanos (Leroy v. France, 2008) tem realizado para delimitar com maior precisão os limites da criminalização legítima da incitação ou apologia ao terrorismo. Nesse sentido, o Tribunal registra precedente no sentido de que uma limitação da liberdade de expressão poderia se justificar quando a conduta discursiva representa um risco para a segurança nacional, integridade territorial ou segurança pública.

de violência extranormal ou brutalidade por grupos subnacionais para a realização de um objetivo político, religioso ou ideológico por meio da intimidação de um grande público, geralmente não diretamente envolvidos com a formulação de políticas que os terroristas procuram influenciar.¹³

Tendo como base essas diferenças entre o terrorismo e as demais formas de violência construídas no direito internacional, pode-se afirmar que a linha divisória entre manifestações sociais e grupos terroristas, de um modo objetivo, está em que esses últimos atuam mediante *ataques violentos e indiscriminados à população civil* com o objetivo de provocar *intimidação ou medo dirigido a uma audiência maior que as vítimas diretas*. Eventuais danos ao patrimônio produzidos por manifestações sociais, portanto, não poderiam ser enquadrados como atos de terrorismo, embora possam ser qualificados como crimes comuns já previstos no Código Penal.

A definição legal do terrorismo no Brasil apresenta três elementos essenciais: (i) o *fim de causar terror*; (ii) o *fundamento étnico-racial e religioso*; e (iii) a prática de *atos terroristas* exaustivamente previstos na lei (§ 1º do art. 2º da Lei 13.260/2016). Os dois primeiros elementos constituem aspectos que intensificam demasiadamente o caráter normativo do tipo penal, deferindo ao Poder Judiciário margens muito abrangentes não apenas na definição do âmbito de incidência da norma penal como também na subsunção das condutas praticadas ao tipo penal. Já o terceiro elemento, que pretende constituir o âmbito material de incidência do tipo penal, estabelece as três espécies de atos terroristas (§ 1º do art. 2º da Lei 13.260/2016).

Dos três núcleos materiais que definem os atos terroristas na lei brasileira (§ 1º do art. 2º da Lei 13.260/2016), dois deles – o uso de materiais capazes de promover destruição em massa (inciso I) e os atentados contra a vida ou a integridade física de pessoa (inciso V) – demonstram que a base material do delito é a vida e a integridade física das pessoas. O terceiro núcleo material – o apossamento ou a sabotagem de equipamentos públicos ou de interesse público (inciso IV) – deve ser interpretado sistematicamente em consonância com os outros dois núcleos materiais: esse apossamento ou sabotagem de equipamentos públicos somente pode ser considerado ato terrorista se se mostrar apto a colocar em risco ou ofender a vida e a integridade físicas das pessoas.

13. No original: “Terrorism is the premeditated use or threat of use of extranormal violence or brutality by subnational groups to obtain a political, religious, or ideological objective through intimidation of a huge audience, usually not directly involved with the policy making that the terrorists seek to influence” (ENDERS; SANDLER, 2002, p. 145).

Essa interpretação da lei brasileira, que limita os atos terroristas aos ataques à vida e à integridade física das pessoas, é a única compatível com as três Convenções Internacionais subscritas pelo Brasil e internalizadas no ordenamento jurídico nacional, a saber: Convenção Internacional para a Repressão de Atentados Terroristas à Bomba (Decreto 4.934/02), Convenção Internacional para a Eliminação do Financiamento do Terrorismo (Decreto 5.640/05) e a Convenção Internacional para a Supressão de Atos de Terrorismo Nuclear (Decreto Legislativo 267/09). Ao proporem definições com maior grau de precisão aos atos terroristas, tais convenções internacionais os conceituaram como condutas que atentam contra a vida ou a integridade física das pessoas. É também nesse sentido o Relatório Especial das Nações Unidas de 2004, que conceituou o terrorismo como:

“[...] qualquer ação [...] que tenha por objetivo a morte ou lesões corporais graves a civis não combatentes, quando o objetivo de tal um ato, por sua natureza ou contexto, é intimidar uma população, ou obrigar um governo ou uma organização internacional a fazer ou abster-se de praticar qualquer ato”. (STEDMAN, 2004, p. 2).¹⁴

A conformidade normativa das ações e omissões estatais depende, atualmente, não apenas da adequação ao parâmetro constitucional, mas também às convenções internacionais sobre o tema (MAZZUOLI, 2008). Apesar da inexistência de um consenso universal acerca dos elementos essenciais do delito de terrorismo na comunidade internacional,¹⁵ as convenções internacionais subscritas pelo Brasil sobre o tema podem funcionar, na perspectiva de contenção do poder

14. No original: “Any action, in addition to acts already specified by the existing conventions on aspects of terrorism, the Geneva Conventions and Security Council Resolution 1566 (2004), that is intended to death or serious bodily harm to civilian non-combatants, when the purpose of such an act, by its nature or context, is to intimidate a population, or to compel a Government or an international organization to do or abstain from doing any act.” (STEDMAN, 2004, p. 2).

15. Como bem advertiu o Ministro Celso de Mello (BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Questão de Ordem na Prisão Preventiva para Extradicação 730, 2015): “mostra-se evidente a importância dessa constatação, pois, como se sabe, até hoje, a comunidade internacional foi incapaz de chegar a uma conclusão acerca da definição jurídica do crime de terrorismo, sendo relevante observar que, até o presente momento, já foram elaborados, no âmbito da Organização das Nações Unidas, pelo menos, 13 (treze) instrumentos internacionais sobre a matéria, sem que se chegasse, contudo, a um consenso universal sobre quais elementos essenciais deveriam compor a definição típica do crime de terrorismo ou, então, sobre quais requisitos deveriam considerar-se necessários à configuração dogmática da prática delituosa de atos terroristas”.

punitivo estatal, como parâmetros interpretativos para a delimitação mais precisa do conteúdo do injusto penal do terrorismo.

5. A DEFINIÇÃO DO BEM JURÍDICO DO TERRORISMO À LUZ DA CONVENÇÃO INTERAMERICANA CONTRA O TERRORISMO: A COLOCAÇÃO EM RISCO DA SEGURANÇA NACIONAL (INTERNA) COMO PRESSUPOSTO PARA DELIMITAÇÃO MATERIAL DA INCRIMINAÇÃO

A repercussão material das constituições sobre o Direito Penal nas democracias contemporâneas sempre esteve, na dogmática penal, indissociavelmente ligada à categoria do bem jurídico.¹⁶ Uma das principais metodologias de *filtragem constitucional* do direito penal passa pela releitura dos tipos penais incriminadores à luz do bem jurídico por eles pressuposto ou tutelado.¹⁷ Assim, se sob a ótica puramente formal, a intervenção penal do Estado se dá a partir da tipificação de condutas, sob o enfoque material, por sua vez, a norma apenas será legítima constitucionalmente se tiver como escopo impedir uma lesão de um bem jurídico.

Além de delimitar de forma mais precisa os atos terroristas – a partir de interpretação da lei penal incriminadora à luz das Convenções Internacionais –, é necessário lembrar que a Convenção Interamericana contra o Terrorismo, embora não tenha definido atos terroristas, restringe gravemente o seu conteúdo ao afirmar que “o terrorismo constitui uma grave ameaça para os valores democráticos e para a paz e a segurança internacionais” (Decreto 5.639/05). É a partir dessa premissa que se deve buscar delimitar o bem jurídico tutelado pelo delito de terrorismo, distanciando-o dos delitos comuns, já previstos na legislação penal brasileira.

Muito se tem discutido acerca de objetividade jurídica do delito de terrorismo, ou seja, do bem jurídico violado. Se a chamada proteção da população civil contra o amedrontamento ou o terror não pode servir de base de uma incriminação, em face da instabilidade e da incerteza desse conceito, desprovido de elementos materiais de sustentação, igualmente não se pode dizer que o delito de terrorismo viole simplesmente essa vaga ideia de paz pública. A identificação

16. Em 1888, Franz Von Liszt já alertava para a circunstância de que o esclarecimento sobre o conceito de bem jurídico seria uma questão vital para o direito formal, que àquela altura já estava fortemente ameaçado pelo formalismo com que se tratava a questão do bem jurídico. Cf., PAULIK, 2016, p. 4.

17. O alicerce para a determinação de uma ação como típica, se assenta na relação de necessidade de lesão ao bem jurídico. Cf., TAVARES, 2002, p. 180.

exata do bem jurídico é que dará significado e sentido à criminalização e, ao mesmo tempo, a delimitará. Como amplamente reconhecido pela dogmática jurídico-penal, não poderá haver criminalização se não houver lesão de bem jurídico.

Tal como ocorre com as organizações criminosas, as características do terrorismo, como associação estruturada em torno da prática de crimes graves e subordinada a uma vontade ilícita geral, exigem, para a sua configuração típica, um atentado maior da ordem jurídica do que os demais delitos relacionados a bens individualizados, como a vida e a integridade física. De fato, em alguns delitos, o legislador se vê forçado a exigir a presença dos chamados *elementos da valoração global do fato* – elementos do tipo descobertos por Roxin, em 1958¹⁸ –, que permitem uma valoração mais ampla da conduta do autor, à luz de todos os princípios da ordem jurídica. Quando o legislador não prevê explicitamente essa elementar típica, cabe ao intérprete verificar a necessidade de estabelecer uma técnica de interpretação restritiva do tipo.

Pode-se dizer que o terrorismo ofende, precisamente, a segurança interna de um país. Essa interpretação é compatível com a Convenção Interamericana contra o Terrorismo, que afirma que “o terrorismo constitui uma grave ameaça para os valores democráticos e para a paz e a segurança internacionais” (Decreto 5.639/05) (CASSESE, 2008, p. 3). Se o que se ofende, no plano transnacional, é a segurança internacional, a caracterização do terrorismo, no plano interno, exige a ofensa à segurança interna, e não mera reunião de pessoas para cometer determinados delitos,¹⁹ que só pode ser compreendida como uma coautoria coletiva, jamais como grupo terrorista.

A identificação do bem jurídico não é um procedimento retórico, mas, sim, um ato de interpretação substancial da norma proibitiva, mediante o qual se poderá obter seus limites e seu alcance. Assim, a moderna interpretação não se reduz à análise sintática da descrição típica, ao contrário: constitui uma forma de identificar ou dar sentido à própria norma a partir da lesão de bem jurídico produzida pela conduta proibida.²⁰ Se não puder se demonstrar que a conduta

18. No Brasil, cf. HORTA, 2018.

19. A definição contida na Convenção Interamericana contra o Terrorismo ainda padece de grave indeterminação (BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Questão de Ordem na Prisão Preventiva para Extradicação 730, 2015).

20. Nesse sentido, a jurisprudência do STF (*Habeas Corpus* 95861, 2015) já afirmou que “lesividade nem sempre significa dano efetivo ao bem jurídico protegido, mas, para se entender e justificar como tal, exige, pelo menos, que este de algum modo ponha em causa uma situação de perigo”, de modo que “em não se percebendo nenhuma

apresenta idoneidade para atentar contra a segurança interna, não haverá terrorismo. Essa proposta interpretativa é compatível com as tentativas de condensação dos elementos básicos do terrorismo à luz do Direito Comparado e do Direito Internacional.

Sobre esse tema, André Luís Callegari e Raul Marques Linhares (2015, p. 195-219) apontam seis elementos básicos que usualmente são citados para caracterização dos atos terroristas: (i) *discurso do terror* – é necessário um fato específico que tenha por objetivo imediato a difusão do sentimento de terror; (ii) *aleatoriedade do terrorismo* – é da essência do crime a indiscriminação (indeterminação), devido à alta tendência à letalidade e à ampla escala, em relação às vítimas; (iii) *instrumentalização das vítimas* – as vítimas do ato de violência são meros instrumentos necessários à disseminação do terror (mensagem terrorista); (iv) *possibilidade de reiteração de atos* – o que amplifica o medo do terrorismo é a possibilidade do mesmo ato já consumado se repetir a qualquer momento; (v) *qualidade organizacional* – é necessária uma organização estratégica prévia, devido a sua complexidade, própria de uma estrutura coletiva; e (vi) *finalidade política* – o objetivo último ou a especial motivação do crime é causar uma modificação política, sendo o ato terrorista dirigido, preponderantemente, ao Estado, não às pessoas atingidas pela violência.

A essência do crime de terrorismo – para além dos elementos normativos do discurso do terror e da finalidade política – reside na prática, por organizações armadas, de atos violentos dotados de alta letalidade e de ampla escala (ASÚA BATARRITA, 2002, p. 51 e ss.). As vítimas, cuja vida ou integridade física são ofendidas ou colocadas em risco concreto, são aleatórias e servem como meros instrumentos à disseminação do terror (CANCIO MELIÁ, 2003, p. 1897). Somente presente esses aspectos é que o terrorismo poderá constituir “uma grave ameaça para os valores democráticos e para a paz e a segurança internacionais” (Decreto 5.639/05), e não mera prática de delitos comuns já previstos na legislação penal comum.

Semelhante operação interpretativa de restrição do alcance de tipos penais foi realizada pelo Supremo Tribunal Federal (STF) ao assentar a necessidade da presença de condições subjetivas e objetivas específicas para a caracterização de *qualquer* crime contra a segurança nacional. Com efeito, o STF (Recurso Crime 1.472, 2016) tem afirmado que:

possibilidade de lesão, ainda que imaginária ou hipotética, a bem jurídico definido materialmente, perde-se todo o referencial de ofensividade.”

“[...] da conjugação dos arts. 1º e 2º da Lei 7.170/83, extraem-se dois requisitos, de ordem subjetiva e objetiva: i) motivação e objetivos políticos do agente, e ii) lesão real ou potencial à integridade territorial, à soberania nacional, ao regime representativo e democrático, à Federação ou ao Estado de Direito.”

A explicitação da exigência dessa *especial motivação* do agente e também da *aptidão para lesão dos bens jurídicos* protegidos pela Lei de Segurança Nacional (Lei 7.170/83) é um bom exemplo de como a jurisprudência pode empregar técnicas de restrição do tipo objetivo a partir de *elementos da valoração global do fato*, inclusive para melhor delimitar o alcance da proibição penal a partir da ideia de aptidão para lesão ao bem jurídico tutelado.

Consoante essa compreensão mais restritiva do alcance do delito de terrorismo, Bruce (2013, p. 26-30) sintetizou as características desse delito a partir de amplo estudo de direito comparado da seguinte forma: (i) consiste em um *ato de violência* que produz de forma generalizada e desproporcional reações emocionais, como o medo e a ansiedade, capazes de interferir no comportamento da sociedade civil; (ii) resulta de uma *violência sistêmica* e altamente *imprevisível*; e (iii) utiliza a *violência* como meio para *transmissão de mensagens e ameaças*, com o fim de atingir certo controle social.

Essa violência praticada por organizações armadas contra grupos de pessoas – marcada por peculiar *amplitude*, *gravidade* e relativa *indeterminação das vítimas* – constitui a base material do delito de terrorismo (ORTI PÉREZ, 2005, p. 6). Como bem sintetizou Deborah Duprat, “o ato de terrorismo deve causar a morte ou lesões corporais graves a uma ou mais pessoas ou a parte da população, com o propósito de provocar um estado de terror ou obrigar um governo ou uma organização internacional a fazer algo ou abster-se de fazê-lo” (MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL, 2019, p. 8). Disso resulta, em primeiro lugar,

“[...] a exigência de que a violência primeira eleita pelo grupo terrorista seja capaz de afetar (ou ameaçar de forma concreta) a ordem democrática e essa é a razão pela qual não se deve aceitar, como meio suficiente para a configuração do terrorismo, a lesão unicamente à propriedade, seja privada ou pública” (CALLEGARI; LINHARES, 2015, p. 212).

Isso porque “para que o ato tenha capacidade de atingir proporções suficientes para alterar a ordem democrática, deverá afetar bens jurídicos dotados de extrema importância às pessoas, como a vida, a integridade física, a liberdade” (CALLEGARI; LINHARES, 2015, p. 212).

Nesse sentido, o delito de terrorismo só terá legitimidade caso venha a assumir, como bem jurídico, uma ofensa às pessoas, e não a bens e valores. Portanto,

para que se configure esse delito, é fundamental que, da organização terrorista, possa resultar um perigo concreto ou um dano a pessoas, e não apenas ao Estado ou, simbolicamente, à sociedade. Essa delimitação é necessária precisamente para impedir que o legislador utilize uma forma genérica de criminalização, centrada exclusivamente na proibição de atos preparatórios, o que conduziria a um típico direito penal do autor ou pela conduta de vida.²¹

Ademais, a ordem estatal e a segurança pública não podem ser caracterizadas a partir do sentimento dominante na sociedade, porque isso ofenderia o princípio do Estado de Direito, além de que também não podem ser tomadas em sentido genérico ou ideal, mas somente em face de atos concretos capazes de colocar em perigo as pessoas. Desse modo, o terrorismo deve estar associado àqueles crimes que tenham capacidade de produzir uma desestabilização social grave; por meio da violação massiva à vida ou à integridade física das pessoas (DÍAZ, 2011).²²

A intenção de reprimir criminalmente eventuais abusos praticados em manifestações sociais legítimas deve ser materializada, quando se mostrar necessário, mediante o uso de outros recursos do Direito Penal, mas não pela imputação do terrorismo. Esta deve ser evitada uma vez que se estrutura normativamente com o fim de antecipar a intervenção penal a fases anteriores à consumação dos respectivos crimes, devendo comportar uma interpretação restritiva. Havendo, portanto, a participação de um grupo de pessoas com vistas à prática do crime de dano, por exemplo, será possível identificar possível coautoria coletiva, mas não de um grupo terrorista. Essa conclusão corresponde exatamente ao sentido que se deve emprestar à norma criminalizadora, tomada de modo restritivo, e não extensivo.

Atendendo justamente à natureza do bem jurídico, às finalidades da ordem jurídica e aos princípios que asseguram a estrutura do Estado democrático e a participação popular na sua constituição, a doutrina tem ressaltado que os movimentos sociais não podem ser confundidos com organizações terroristas (CAMBI; AMBROSIO, 2017, p. 253).

21. Qualquer espécie de interpretação baseada no *autor*, e não no *fato*, só pode funcionar como forma de *redução do alcance do tipo*, e, somente nessa hipótese, pode se mostrar legítima. Está-se, nesses casos de redução do alcance do tipo a partir de considerações sobre o autor, em face da conhecida utilização restritiva dos chamados “tipos de autor”, já proposta por Luís Greco (2003, p. 226 e ss.) para reduzir o alcance do delito de tráfico de entorpecentes.
22. Essa proposta interpretativa é uma das inúmeras diretamente influenciadas pela obra de Hardman (1937, p. 575-579).

Como mencionado acima, o Brasil não possui um histórico de ações ou ameaças terroristas. No entanto, a Lei 13.260/2016, exatamente por não se dirigir à prevenção ou à punição práticas minimamente prováveis no contexto nacional, pode acabar sendo utilizada como instrumento para a intensificação desproporcional da punição a atos já criminalizados pela ordem jurídica brasileira – *i.e.* homicídio, lesão corporal, dano. Ainda pior, a Lei 13.260/2016 pode acabar instrumentalizada para a indevida criminalização da participação em manifestações políticas, sociais, sindicais, religiosas ou profissionais, dirigidas à reivindicação, contestação, crítica ou protesto.

Para evitar a aplicação ilegítima da Lei 13.260/2016 é necessário recorrer ao direito convencional, devidamente internalizado na ordem jurídica brasileira, para afirmar que o crime de terrorismo se configura pela prática de atos terroristas – condutas violentas contra pessoas indeterminadas, cuja vida ou integridade física são ofendidas ou colocadas em perigo concreto, com objetivo político e finalidade de disseminar o terror –, aptos a colocar em risco a *segurança interna do país*.²³

6. O CONTEÚDO DO § 2º DO ART. 2º DA LEI 13.260/2016: CLÁUSULA IMPLÍCITA IRREVOGÁVEL DO DELITO DE TERRORISMO EXTRAÍDA DA INTERPRETAÇÃO DO TIPO PENAL CONFORME A CONSTITUIÇÃO (DIREITO FUNDAMENTAL À LIBERDADE DE EXPRESSÃO E DE MANIFESTAÇÃO) E AS CONVENÇÕES INTERNACIONAIS (DELIMITAÇÃO DO BEM JURÍDICO TUTELADO PELO TERRORISMO)

A Lei Antiterror brasileira, apesar das deficiências de que padece na definição do conceito-base de terrorismo (do § 1º do art. 2º da Lei 13.260/2016) – a falta de precisão e previsibilidade geradas pela reticência das expressões utilizadas são comuns tanto no direito nacional comparado quanto no direito internacional –, decidiu excluir expressamente do âmbito de incidência do tipo penal, com o objetivo de evitar a criminalização de protestos, manifestações e movimentos em geral, a conduta prevista em seu art. 2º, § 2º, que se lê:

“[...] conduta individual ou coletiva de pessoas em manifestações políticas, movimentossociais, sindicais, religiosos, de classe ou de categoria profissional,

23. Para Arroyo Zapatero (1985 *apud* CAPITA REMEZAL, 2008, p. 25) é possível ensaiar uma definição jurídica do problema do terrorismo conjugando esses elementos: (i) os meios empregados; (ii) os resultados produzidos por autores das práticas terroristas; e (iii) a finalidade perseguida.

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.”

Como demonstrado, os Projetos de Lei 9.604/2018 e 9.858/2018 se dirigem especificamente ao enfrentamento do avanço obtido com a inclusão do § 2º do art. 2º da Lei 13.260/2016. Já o Projeto de Lei 5.065/2016 tem por objetivo chegar ao mesmo resultado prático dos outros dois por meio de duas alterações principais na Lei 13.260/2016, quais sejam: (i) a inclusão aos atos definidos como terroristas aqueles praticados por motivação ideológica, política, social e criminal (art. 1º do PL); e (ii) a revogação (total ou parcial) do § 2º do art. 2º, a fim de que o tipo penal do terrorismo passe a ser diretamente aplicável a movimentos sociais, sindicais, religiosos, de classe ou de categoria profissional.

Tal como será demonstrado a seguir, o conteúdo normativo constante do § 2º do art. 2º da Lei Antiterror brasileira constitui cláusula implícita do delito de terrorismo quando interpretado conforme a Constituição e as Convenções Internacionais. Isso porque constitui elemento normativo necessário para reduzir drasticamente a possibilidade de criminalização secundária de protestos, manifestações e movimentos sociais em geral.

Não obstante, a doutrina brasileira tem alertado para o fato de que a regra contida no artigo 2º, § 2º, da Lei 13.260/2016 já dá espaço para o aumento da criminalização de manifestantes e movimentos sociais (CAMBI; AMBROSIO, 2017). Se é verdade que a Lei Antiterror brasileira atualmente já conta com o risco de criminalização de movimentos sociais, não se pode desprezar a relevância que a proibição expressa de enquadramento da participação 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” possui no quadro de grave insegurança jurídica gerada por um conceito-base de terrorismo bastante vago e impreciso (*caput* do art. 2º). Isso sem mencionar a abertura que a definição dos atos terroristas especificamente previstos no inciso IV do § 1º do art. 2º, do pertencimento a organização terrorista (art. 3º) e da prática de atos preparatórios ao terrorismo (art. 5º) confere ao intérprete ou ao aplicador da lei penal no momento da decisão sobre a incidência concreta desses tipos penais.

A cláusula de restrição à incidência do tipo penal incriminador prevista no § 2º do art. 2º da Lei 13.260/2016, embora contribua para evitar que o tipo penal do terrorismo possa produzir retrocessos no campo da democracia participativa,

constitui decorrência extraível diretamente da Constituição. Ainda que o § 2º do art. 2º da Lei Antiterror brasileira não existisse, o seu conteúdo seria necessariamente extraído do reconhecimento da posição preferencial às liberdades de expressão e de manifestação.²⁴

6.1. Como a revogação (total ou parcial) do § 2º do art. 2º da Lei 13.260/2016 resultaria na violação ao princípio constitucional da legalidade

A simples revogação (total ou parcial) do § 2º do art. 2º da Lei 13.260/2016 geraria um quadro de grave insegurança jurídica e abriria as portas do Poder Judiciário para o uso da Lei Antiterror como instrumento de criminalização de movimentos sociais. Isso porque, na falta de uma regra expressa que impeça essa utilização inconstitucional da Lei 13.260/2016, restaria apenas o conceito-base vago e impreciso de terrorismo (*caput* do art. 2º) e a definição dos atos terroristas constante do § 1º do art. 2º, entre os quais está o apossamento ou a sabotagem de equipamentos públicos ou de interesse público (inciso IV).

Uma leitura não restritiva do *caput* do art. 2º e do inciso IV do § 1º do mesmo artigo poderia produzir um campo aberto para a criminalização de movimentos sociais que praticassem algum tipo de ocupação de patrimônio público ou privado. Essa interpretação seria incentivada pela circunstância de o legislador ter revogado § 2º do art. 2º: o uso da ideia de vontade do legislador de incluir no âmbito de incidência do tipo penal a participação em movimentos sociais potencializaria o risco de criminalização ilegítima de atos acobertados pelos direitos fundamentais de liberdade de expressão e manifestação.

Esse quadro de grave insegurança jurídica revela patente ofensa ao princípio da legalidade, que exige que a conduta criminalizada seja objetivamente delimitada por lei anterior, de modo a permitir que se conheça, de antemão, os limites do comportamento penalizado, evitando, com isso, a proliferação de tipos penais com conceitos demasiadamente abertos e indeterminados.²⁵ Em outras

24. Cf., a propósito, na literatura nacional, BARROSO, 2013; CHEQUER, 2011.

25. O princípio da taxatividade tem por finalidade evitar possa o direito penal transformar-se em instrumento arbitrário, orientado pela conduta de vida ou pelo ânimo. Considerando que a função primeira do direito penal é a de delimitar as áreas do justo e do injusto, mediante um procedimento ao mesmo tempo substancial e informativo, a exata descrição dos elementos que compõem a conduta criminosa serve, primeiramente, ao propósito de sua materialização, quer dizer, sua condição espaço-temporal; depois, como instrumento de comunicação entre o Estado e os cidadãos, pelo qual se assinalam as zonas do proibido e do permitido. Cf., TAVARES, 2002. p. 173.

palavras, a lei penal deve assegurar a previsibilidade para os indivíduos e permitir o controle do arbítrio dos poderes públicos encarregados de aplicá-la. Por isso, o princípio da legalidade também proíbe a criação de tipos demasiadamente abertos, fluidos, ambíguos, que não proporcionem segurança jurídica e confirmem excessiva discricionariedade a quem os aplica.

Deixar ao intérprete a decisão sobre enquadrar “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” no tipo penal de terrorismo constitui clara violação ao postulado da legalidade. Não haverá um padrão mínimo de acessibilidade e previsibilidade, por parte dos indivíduos, sobre a extensão do poder punitivo estatal. Assim, a decisão sobre a criminalização dependerá de uma série de juízos dotados de elevada carga subjetiva, incompatíveis com o grau de certeza sobre o sentido da lei exigido pelo princípio da legalidade. Como destacou a Corte Interamericana de Direitos Humanos (CIDH),

“tratando-se da tipificação de delitos de caráter terrorista, o princípio de legalidade impõe uma necessária distinção entre ditos delitos e os tipos penais ordinários, de forma que tanto cada pessoa como o juiz penal contem com suficientes elementos jurídicos para prever se uma conduta é sancionável por um ou outro tipo penal” (CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS, 2014, p. 62).

Apenas para ilustrar, as proposições legislativas pretendem deixar nas mãos dos juízes criminais a decisão sobre o sentido das expressões “abuso do direito de articulação de movimentos sociais”, “finalidade de provocar terror social ou generalizado”, ou “atos praticados por motivação ideológica, política, social e criminal”. Não se pode extrair dessas expressões um mínimo de consenso semântico capaz de delimitar razoavelmente o sentido das ações proibidas pela lei penal. O legislador estaria se valendo de tipos penais indeterminados para transferir ao Judiciário a decisão não apenas sobre a aplicação da lei penal, mas também da construção do próprio conteúdo do injusto penal, o que, definitivamente, viola o princípio da taxatividade.

Para Ferreres Comella (2002, p. 91), o princípio da taxatividade não pode ser visto como uma exigência de que os textos das normas sancionadoras sejam absolutamente precisos, uma vez que certa margem de indeterminação é insuperável, e, em certo grau, até mesmo recomendável. No entanto essa margem de indeterminação deve variar de acordo com quatro critérios identificados como

mais relevantes: (i) segundo o elemento da norma penal que resulte afetado; (ii) segundo a gravidade da sanção; (iii) segundo a relação (mais ou menos forte) que existe entre a conduta proibida pela norma e o exercício da liberdade de expressão; e (iv) segundo o tipo de destinatário da norma penal.

Conforme esses quatro parâmetros propostos por Comella, a revogação (total ou parcial) do § 2º do art. 2º da Lei 13.260/2016 resultaria na violação ao princípio da taxatividade. Em primeiro lugar, a indeterminação recairia sobre o próprio tipo penal, impedindo que o cidadão conhecesse previamente o conteúdo da norma proibitiva. Em segundo lugar, a altíssima gravidade da sanção (pena de reclusão de doze a trinta anos) exigiria que o tipo penal gozasse de alto grau de precisão, o que definitivamente não ocorre a partir das possibilidades interpretativas que se abrem a partir da revogação da cláusula prevista no § 2º do art. 2º da Lei 13.260/2016. Em terceiro lugar, a alta probabilidade de efeito silenciador que o delito de terrorismo produziria sem a cláusula de pré-exclusão contida no § 2º do art. 2º da Lei 13.260/2016, também exigiria que a norma penal tivesse elevadíssimo grau de certeza e precisão. Em último lugar, o fato de a norma penal – sem a proteção atualmente contida no § 2º do art. 2º da lei antiterror – se dirigir a minorias estigmatizadas em nosso país também conduziria a uma necessidade de elevação do grau de precisão da lei penal.

Há uma estreita relação entre o grau de precisão exigido da lei penal e a restrição que ela impõe ao exercício da liberdade de expressão: quanto maior for a restrição a esse direito fundamental preferencial de liberdade de expressão, maior deverá ser o grau de certeza e precisão da lei penal. A doutrina e a jurisprudência norte-americanas apresentam duas formulações teóricas dirigidas a solucionar essas colisões entre a lei penal e o direito à liberdade de expressão.

A primeira, denominada “doutrina da amplitude excessiva” (*overbreadth*), tem conduzido à defesa da necessidade de anulação – declaração de inconstitucionalidade *on its face* – da lei penal excessivamente vaga que coloque em risco a liberdade de expressão. Essa seria a única forma de afastar o efeito silenciador (*chilling effect*) sobre aqueles que gostariam de se expressar e não o fariam por medo de que se lhes aplique a norma penal, que opera como uma “espada de Dâmocles”.²⁶ Como afirmou o Juiz Marshall, “o valor de uma espada de Dâmocles é que pende, não cai”.

26. Nesse sentido: “Its shape not mandated by the Constitution, prophylactic overbreadth is a judge-made doctrine aimed at eliminating the chilling effect of overbroad statutes and, even more importantly, at inducing state legislatures to craft statutes narrowly and state courts to furnish narrowing constructions” (FALLON, 1991, p. 907).

A segunda doutrina – da imprecisão (ou *void for vagueness*) – constitui uma manifestação singular da doutrina geral da nulidade por imprecisão e traz como exigência uma especial clareza das leis que podem afetar a liberdade de expressão, já que os cidadãos poderiam se inibir em excesso em suas atividades expressivas (DECKER, 2016, p. 1167). As doutrinas do *overbreadth* (excessiva abrangência) e do *void for vagueness* (vedação à vagueza), que se prestam à invalidação de restrições à liberdade de expressão, visam a “minimizar a discricionariedade das autoridades públicas na aplicação de restrições à liberdade e [...] diminuir o ‘efeito resfriador’ das restrições sobre a intenção das pessoas de se manifestarem, protestarem e adotarem outras atividades desta natureza.” (FARBER, 2003, p. 51, trad. Nossa).

Com base nessa construção, a Suprema Corte dos Estados Unidos (*Smith v. Goguen*, 1974) vem reconhecendo a inconstitucionalidade integral (*on its face*) de normas penais caracterizadas pela imprecisão, que se voltem contra atividades expressivas. Foi o que ocorreu, por exemplo, com a invalidação da criminalização do desrespeito à bandeira dos Estados Unidos, tipo penal que não atendia aos requisitos de especificidade, precisão e certeza demandados pela liberdade de expressão.

Orientação similar pode ser extraída do Sistema Interamericano de Proteção aos Direitos Humanos, que também não se compatibiliza com restrições vagas às liberdades comunicativas. De acordo com a Relatoria sobre Liberdade de Expressão da OEA, “normas vagas, amplas ou abertas, pela sua simples existência, dissuadem a emissão de informações e opiniões pelo medo de sanções e podem levar a interpretações judiciais amplas, que restringem indevidamente a liberdade de expressão” (COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS, 2009, p. 25). A Corte Interamericana tem usado esse critério em vários julgamentos, como no caso *Kimel v. Argentina* (2008), em que se considerou inválida a legislação argentina de crimes contra a honra – que permitira a condenação de jornalista por criticar duramente um juiz – pela sua excessiva vagueza e indeterminação.

Assim, o baixíssimo grau de precisão do tipo penal de terrorismo – que seria potencializado pelas propostas de revogação total ou parcial do § 2º do art. 2º da Lei 13.260/2016 – é incompatível com a extrema gravidade da sanção cominada pelo legislador, com o potencial silenciador de manifestações e outras formas de exercício da liberdade de expressão e com a suspeição de que a norma se dirige à criminalização de grupos minoritários historicamente marginalizados no país (tais como os participantes dos MTST e do MST). Afinal, não se pode admitir que o legislador revogue cláusulas que funcionam como mecanismos de

redução da imprecisão da lei penal incriminadora. A imprecisão, nesse contexto, seria intensificada de maneira intencional e injustificada pelo legislador. A violação à legalidade que resultaria da revogação total ou parcial do § 2º do art. 2º da Lei 13.260/2016 está baseada na ideia de que o legislador tem o dever de evitar as “indeterminações evitáveis” – na feliz expressão cunhada por Luís Greco (2018, p. 480 *apud* LEITE, 2020).

6.2. *Como os Projetos de Lei 5.065/16, 9.604/18 e 9.858/18 pretendem promover a criminalização inconstitucional do exercício dos direitos fundamentais à liberdade de expressão e de manifestação*

A liberdade de expressão em sentido amplo compreende a liberdade de manifestação²⁷ tratando-se, também, do direito fundamental à manifestação de mensagens de toda e qualquer natureza, por qualquer forma não violenta. O direito à livre manifestação do pensamento (inciso IV do art. 5º) é um dos direitos agrupados na cláusula geral da “liberdade de expressão” (OSORIO, 2017, p. 44). Tais liberdades são constitucionalmente protegidas não apenas em favor do emissor das manifestações, mas também em proveito dos seus receptores e do público em geral, que, em razão do seu exercício, podem ter acesso a opiniões e informações diversificadas (FISS, 2005).

As liberdades de expressão e de manifestação abrangem, evidentemente, o direito do emissor de definir o conteúdo da sua manifestação, e não apenas o de eleger o seu tema. Assim, essas liberdades são violadas não apenas quando o Estado proíbe a discussão de algum assunto, mas também quando busca definir a forma como se dará esse debate. O modo como as ideias são defendidas no espaço público – protestos, manifestações públicas, ocupações e demais formas de manifestações sociais de pensamento – não pode ser controlado ou censurado pelo poder público. Os abusos praticados por manifestantes podem configurar delitos comuns, tipificados na ordem jurídica brasileira, mas não implicam no reconhecimento de que os próprios direitos de liberdade de expressão e de manifestação possam ser tidos como ilícitos.

O direito de se reunir para manifestar ideias, protestar e pleitear mudanças sociais, econômicas, políticas e até mesmo no próprio Estado e nas suas leis é

27. A Carta de 1988 positivou inúmeros direitos e liberdades expressivos. No art. 5º, assegurou as liberdades de manifestação do pensamento (inc. IV), de consciência e de crença (inc. VI) e, ainda, de expressão da atividade intelectual, artística, científica e de comunicação, independentemente de censura ou licença (inc. IX).

constitucionalmente garantido. Partindo dessa premissa, não se pode admitir uma acusação criminal que pretenda imputar a prática de um injusto penal a partir de condutas tidas como lícitas pela ordem jurídica global.²⁸ Todos os atos autorizados pelos outros setores do direito – notadamente aqueles autorizados diretamente pela Constituição – devem obrigatoriamente produzir efeitos penais. A existência dessas circunstâncias autorizadoras da conduta em outros setores do direito demonstra a não necessidade da intervenção estatal no âmbito penal.

As proposições legislativas examinadas neste artigo (Projetos de Lei 9604/2018 e 9.858/2018) – que sintetizem as linhas gerais de um amplo conjunto de projetos de lei em tramitação no Congresso Nacional sobre o tema – pretendem incluir no âmbito de incidência do tipo penal do terrorismo o “abuso do direito de articulação de movimentos sociais, destinado a dissimular a natureza dos atos de terrorismo, como os que envolvem a ocupação de imóveis urbanos ou rurais, com a finalidade de provocar terror social ou generalizado” ou o que outro parlamentar proponente chamou de manifestação disfarçada consistente na

“[...] ação individual, coletiva de pessoas em manifestações políticas, movimentos sociais, sindicais, religiosos, de classe ou de categoria profissional, ocasionarem invasão de prédios públicos, de propriedade privada, urbana ou rural, bloqueio de vias públicas, impedimento ou tentativa de impedimento do direito de ir e vir, depredação ou destruição de máquinas, equipamentos, instalações, prédios ou plantações” (CÂMARA DOS DEPUTADOS. Projeto de Lei 9.858/2018).

Ademais, o Projeto de Lei 5.065/2016, além de pretender revogar o § 2º do art. 2º da Lei Antiterror, objetiva mudar o conceito-base de terrorismo, para nele incluir “motivação ideológica, política, social e criminal”.

Todos esses projetos legislativos padecem da mesma inconstitucionalidade material incorrigível. A criminalização do engajamento em atividades legítimas de manifestação do pensamento – realizado por meio de protestos, manifestações públicas, ocupações e demais formas de manifestações sociais – é inconstitucional. Assim o é, seja porque fere diretamente os direitos fundamentais à liberdade de expressão e de reunião, seja porque a ameaça das condenações criminais

28. O princípio da unidade da ordem jurídica tem caráter constitucional reconhecido pela Corte Constitucional Italiana pelo menos desde a década de 1970. As sentenças daquele Tribunal tem ressaltado, desde então, o papel fundamental desempenhado pelo princípio da unidade da ordem jurídica em matéria penal como meio de garantia da coerência e razoabilidade do sistema (Sentença n. 123, 1988; n. 199, 1986; n. 194, 1976).

promove o chamado “*chilling effect*” (ou efeito “inibidor” ou “silenciador” do discurso) (FARBER, 2005; SUNSTEIN, 1993), dissuadindo os potenciais manifestantes pelo medo da sanção.²⁹

Será inconstitucional, portanto, qualquer pretensão de utilização da lei anti-terror brasileira para criminalizar manifestantes e movimentos sociais. O reconhecimento dessa inconstitucionalidade é uma condição para que a liberdade de pensamento e de manifestação possa “ser estimulada, bem como a cultura da não violência incentivada, trazendo às ruas novos atores sociais para serem protagonistas das reformas que o País tanto precisa, sem prejuízo da aplicação do direito penal comum *àqueles* que usam da violência para protestar” (CAMBI, 2017, p. 263-264).

6.3. *Como os Projetos de Lei 5.065/16, 9.604/18 e 9.858/18 – em caso de aprovação e entrada em vigor – ofenderiam o princípio da proporcionalidade: o terrorismo não pode eleger como bem jurídico-meio a tutela da propriedade*

A restrição aos direitos fundamentais dos indivíduos imposta pela norma penal incriminadora deverá ter sua legitimidade constitucional averiguada, em especial, mas não unicamente, por meio da sua submissão ao teste da proporcionalidade (em sua tríplice dimensão da adequação, necessidade e proporcionalidade em sentido estrito) (PULIDO, 2005, p. 61-87). O controle da proporcionalidade das leis penais, notadamente em relação ao subprincípio da necessidade, envolve a comparação entre as medidas punitivas adotadas para diferentes graus de lesão ao bem jurídico.

Os Projetos de Lei 9604/2018 e 9.858/2018 pretendem definir como atos terroristas “a ocupação de imóveis urbanos ou rurais” ou “invasão de prédios

29. É o que concluiu Deborah Duprat em nota técnica da Procuradoria Federal dos Direitos do Cidadão: “A afirmação das liberdades fundamentais de expressão, manifestação, protesto, reunião e associação no contexto da luta antiterrorista é ainda mais necessária pelo impacto inibidor e silenciador que disposições vagas na lei respectiva podem ensejar. Recorde-se que aqui reside a alma dos direitos fundamentais, ou seja, liberdades que permitem a concretização de direitos. Por isso a importância da cláusula da salvaguarda contida no § 2º do artigo 2º da Lei 13.260 [...]. Preservam-se, assim, os direitos centrais de uma sociedade plural e democrática, livres da imobilização e do silenciamento pelo temor das medidas rigorosíssimas próprias da lei antiterrorismo, com a cautela de que condutas excessivas estejam sujeitas ao regime geral do direito penal” (MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL, 2019, p. 14-15).

públicos, de propriedade privada, urbana ou rural, bloqueio de vias públicas, impedimento ou tentativa de impedimento do direito de ir e vir, depredação ou destruição de máquinas, equipamentos, instalações, prédios ou plantações”. Em ambos os casos, a materialidade do delito recairia sobre a proteção do direito de propriedade. Disso resultaria a cominação de altíssima pena de “doze a trinta anos” de reclusão a condutas potencialmente violadoras do direito de propriedade. A razão para a cominação de penas tão elevadas a condutas que ofenderiam, no máximo, o bem jurídico da propriedade se basearia na intenção de “provocar terror” (*caput* do art. 2º), conceito intensamente indeterminado e sujeito às mais diversas formas de subjetivismo interpretativo. Para colocar tal cenário em perspectiva, cabe mencionar que a pena para o crime de homicídio, que tutela bem jurídico (vida) axiologicamente mais importante que o patrimônio, é significativamente inferior (seis a vinte anos de reclusão).

Esse tipo de decisão já compõe o repertório jurisprudencial brasileiro. O Supremo Tribunal Federal (STF) (Recurso Extraordinário 979962, 2021) reconheceu a inconstitucionalidade do preceito secundário do art. 273, § 1º-B, do Código Penal – crime de ter em depósito, para venda, produto destinado a fins terapêuticos ou medicinais de procedência ignorada – a partir da comparação da intensidade da sanção questionada com aquela cominada pelo legislador a uma conduta mais grave (tráfico de drogas e homicídio).

Com efeito, nenhuma forma de violação ao direito de propriedade recebe pena superior a cinco anos de prisão na ordem jurídica brasileira (arts. 163 a 180-A do Código Penal/CP), de modo que, na maior parte dos casos, sequer se mostra possível a aplicação de pena restritiva de liberdade (art. 44 do CP). Daí por que a tentativa de proteger o direito de propriedade por meio da incidência do delito de terrorismo consubstancia violação ao princípio da proporcionalidade: fatos reveladores de semelhante intensidade quanto à violação ao mesmo bem jurídico receberiam tratamento muito mais benéfico pelo legislador – quando comparado com o delito de terrorismo. Isso demonstraria, quando menos, uma violação ao subprincípio da necessidade (BOTTINI, 2010, p. 280-282).

O legislador tem competência para definir quais seriam os atos considerados terroristas, mas essa liberdade de conformação está gravemente limitada pela necessidade de garantir que esses atos terroristas devem ter o mesmo grau de lesividade (ou, pelo menos, grau equivalente) que bens jurídicos da importância equivalente àqueles previstos expressamente na própria Lei 13.260/2016 (§ 1º do art. 2º) e nas três Convenções Internacionais subscritas pelo Brasil e internalizadas no ordenamento jurídico nacional. Afinal, a Convenção Internacional para a Repressão de Atentados Terroristas à Bomba (Decreto 4.934/02), a

Convenção Internacional para a Eliminação do Financiamento do Terrorismo (Decreto 5.640/05) e a Convenção Internacional para a Supressão de Atos de Terrorismo Nuclear (Decreto Legislativo 267/09), ao proporem definições com maior grau de precisão dos conceitos de “atos terroristas”, os conceituaram como condutas que atentam contra a vida ou integridade física das pessoas.

7. CONCLUSÕES

Apesar da controversa necessidade de criminalização do terrorismo no Brasil, a Lei 13.260/2016 seguiu, em linhas gerais, a técnica legislativa adotada no direito comparado: estabeleceu um *conceito-base* de terrorismo (art. 2º) e definiu as condutas delituosas (§ 1º do art. 2º) mediante as quais o bem jurídico tutelado pode ser colocado em *perigo concreto*. É dessa associação entre a delimitação mais exata das condutas delituosas específicas que podem configurar terrorismo – i.e., dos *métodos de agressão* taxativamente estabelecidos em lei (§ 1º do art. 2º) – e a identificação de uma *aptidão* para o abalo da *segurança interna do país* (bem jurídico tutelado a partir de interpretação conforme o Decreto 5.639/05) que surge o conteúdo básico do injusto penal do terrorismo no Brasil.

É certo que a lei brasileira, ao definir o delito de terrorismo, não estabelece com clareza o bem jurídico tutelado, dificultando a delimitação do próprio conteúdo da proibição penal. Em contraponto, a lei portuguesa, por exemplo, determina que a criminalização do terrorismo exige que os métodos de agressão nela previstos “visem prejudicar a integridade e a independência nacionais, impedir, alterar ou subverter o funcionamento das instituições do Estado previstas na Constituição” (art. 1º da Lei 52/2003). Por sua vez, a lei espanhola, embora sob a ótica da definição de uma das finalidades que caracterizam o delito de terrorismo, também faz referência à exigência de que as condutas possam “subverter a ordem constitucional, ou suprimir ou desestabilizar seriamente o funcionamento das instituições políticas ou das estruturas econômicas ou sociais do Estado, ou obrigar os poderes públicos a praticar um ato ou abster-se de fazê-lo” (art. 573, 1ª, do Código Penal da Espanha).³⁰

30. Na Itália, em direção semelhante àquela adotada pela Espanha, o legislador preferiu definir, em seu art. 270-sexies, as condutas que possuem finalidade de terrorismo – “são consideradas terroristas as condutas que, pela sua natureza ou contexto, podem causar graves danos a um país ou a uma organização internacional e são praticadas com o propósito de intimidar a população ou constranger os poderes públicos ou a organização internacional a realizar ou se abster de praticar qualquer ato ou

Apesar da falta de clareza da lei brasileira nesse ponto, tal operação de *redução teleológica* – a partir de uma leitura constitucionalmente adequada do tipo penal do terrorismo à luz do bem jurídico tutelado – será sempre necessária para distinguir o terrorismo de toda forma de criminalidade ordinária. Deve-se exigir, para a configuração do delito de terrorismo, não apenas (i) a demonstração da motivação e os objetivos políticos do agente – *i.e.*, “razões de xenofobia, discriminação ou preconceito de raça, cor, etnia e religião, quando cometidos com a finalidade de provocar terror social ou generalizado” –, como também (ii) a lesão real ou potencial à *segurança interna do país*. Afinal, é a violência praticada por organizações armadas contra grupos de pessoas – marcada por peculiar *amplitude, gravidade* e relativa *indeterminação das vítimas* – que constitui a base material do delito de terrorismo (ORTI PÉREZ, 2005, p. 6).

Em linha com as Convenções Internacionais incorporadas à ordem jurídica brasileira – Convenção Internacional para a Repressão de Atentados Terroristas à Bomba (Decreto 4.934/02), Convenção Internacional para a Eliminação do Financiamento do Terrorismo (Decreto 5.640/05), Convenção Internacional para a Supressão de Atos de Terrorismo Nuclear (Decreto Legislativo 267/09) e Convenção Interamericana contra o Terrorismo (Decreto 5.639/05) –, o delito de terrorismo pressupõe a prática de atos de violência que atingem a vida ou a integridade física de um número indeterminado de pessoas, com o propósito de provocar um estado de terror generalizado.

Os projetos de lei que atualmente tramitam no Congresso Nacional com o objetivo de revogar total ou parcialmente o § 2º do art. 2º da Lei 13.260/2016 são claramente inconstitucionais. Além de violarem o princípio da legalidade – por criar indeterminação evitável na definição dos limites do injusto penal –, ao pretenderem abrir espaço para a criminalização de movimento sociais legítimos, contrariam também os direitos fundamentais à liberdade de expressão e de manifestação. Por fim, as tentativas de proteger o patrimônio por meio do delito de terrorismo incorrem em insuperável violação ao princípio da proporcionalidade, uma vez que outras condutas violadoras do mesmo bem jurídico recebem tratamento muito mais benéfico pelo próprio legislador – quando comparado com o delito de terrorismo –, o que demonstraria, quando menos, uma violação ao subprincípio da necessidade.

desestabilizar ou destruir as estruturas políticas fundamentais, constitucionais, econômicas e sociais de um país ou de uma organização internacional” (Código Penal italiano, 2005).

8. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ASUA BATARRITA, Adela. Concepto jurídico de terrorismo y elementos subjetivos de finalidad. Fines políticos ultimos y fines de terror instrumental. In: ECHANO BASALDUA, Javier (Coord.) *Estudios Jurídicos en memoria de José María Lidón*. Bilbao: Universidade de Deusto, 2002.
- BARBOSA, Ana Carolina Couto Pereira Pinto. *Terrorismo e tortura na Assembleia Nacional Constituinte (1987-88): do direito da segurança nacional à democracia*. Dissertação (Mestrado em Direito) – Universidade de Brasília, Brasília, 2017.
- BARROSO, Luís Roberto. Liberdade de expressão versus direitos da personalidade. Colisão de direitos fundamentais e critérios de ponderação. Op. Cit: Daniel Sarmiento. Art. 5º., IV. In: GOMES CANOTILHO, José Joaquim et al. *Comentários à Constituição do Brasil*. São Paulo: Saraiva/Almedina, 2013.
- BECHARA, Ana Elisa Liberatore Silva. O rendimento da teoria do bem jurídico no direito penal atual. *Revista Liberdades*, n. 01, p. 16-29, mai.-ago. 2009.
- BONFIGLI, Fiammetta; PEIXOTO, Rodrigo Luz. Terrorismo, inimigo e exceção: o caso brasileiro e a aprovação da Lei antiterrorismo (Lei nº 13.260/2016). *Revista de Estudos Criminais*, Porto Alegre, v. 17, n. 68, p. 153-174, 2018.
- BOTTINI, Pierpaolo Cruz. O princípio da proporcionalidade na produção legislativa brasileira e seu controle judicial. *Revista Brasileira de Ciências Criminais*, São Paulo, v. 85, p. 267-296, jul.-ago. 2010.
- BRUCE, George. Definition of Terrorism Social and Political Effects. *Journal of Military and Veterans' Health*, v. 21, n. 2, p. 26-30, maio 2013. Disponível em: [http://jmvh.org/wp-content/uploads/2013/06/Definition-of-Terrorism.pdf]. Acesso em: 03.03.2021.
- CALLEGARI, André Luís; LINHARES, Raul Marques. Terrorismo: uma aproximação conceitual. *Revista Brasileira de Ciências Criminais*, São Paulo, v. 115, p. 195-219, jul.-ago. 2015.
- CAMBI, Eduardo; AMBROSIO, Felipe Augusto Rodrigues. Lei antiterror brasileira (Lei 13.260/2016): ameaça à democracia e aos direitos fundamentais. *Revista Brasileira de Ciências Criminais*, São Paulo, v. 130, p. 237-268, abr. 2017.
- CANCIO MELIÁ, Manuel. ¿“Derecho penal” del enemigo? In: JAKOBS, Günther; CANCIO MELIÁ, Manuel. *Derecho penal del enemigo*. Madrid: Civitas, 2003.
- CAPITA REMEZAL, Mario. *Análisis de la legislación penal antiterrorista*. Madrid: Editorial Colex, 2008.
- CASSESE, Antônio; DELMAS-MARTY, Mireille (Org.). *Crimes internacionais e jurisdições internacionais*. Barueri: Manole, 2004.
- CERELLA, Antonio. Terrorismo: storia e analisi di un concetto. *Trasgressioni*, n. 49, p. 41-59, 2010.

- CHEQUER, Cláudio. *A liberdade de expressão como direito preferencial prima facie*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2011.
- COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS – CIDH. *Marco jurídico interamericano sobre o direito à liberdade de expressão*. Relatoria Especial para a Liberdade de Expressão, Comissão Interamericana de Direitos Humanos, 2009.
- CUNHA, Ciro Leal M. da. *Terrorismo internacional e a política externa brasileira após o 11 de setembro*. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2009.
- DECKER, John. F. Addressing vagueness, ambiguity, and other uncertainty in American criminal laws. *Denver University Law Review*, v. 80(2), p. 241-343, 2002.
- DÍAZ, Myrna Villegas. *Elementos para un concepto jurídico de terrorismo*. Santiago, 29 maio 2011. Disponível em: [www.plumaypincel.cl/index.php?option=com_content&view=article&id=391:elementos-para-un-concepto-juridico-de-terrorismo-myrna-villegas]. Acesso em: 03.03.2021.
- ENDERS, Walter; SANDLER, Todd. Patterns of Transnational Terrorism, 1970-1999: Alternative Time-Series Estimates. *International Studies Quarterly*, v. 46, p. 145-165, 2002.
- FALLON, Richard H. Making Sense of Overbreadth. *The Yale Law Journal*, v. 100(4), 853-956, 1991.
- FARBER, Daniel A. *The First Amendment*. 2. ed. Nova Iorque: The Foundation Press, 2003.
- FELDENS, Luciano. *A constituição penal: a dupla face da proporcionalidade no controle de normas penais*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2005.
- FERRERES COMELLA, Víctor. *El principio de taxatividad en materia penal y el valor normativo de la jurisprudencia* (una perspectiva constitucional). Madri: Ed. Civitas, 2002.
- FISS, Owen. M. *A ironia da liberdade de expressão*. Trad. Gustavo Binenbojm e Caio Mário da Silva Neto. Rio de Janeiro: Renovar, 2005.
- GRECO, Luís. Tipos de autor e Lei de Tóxicos, ou: interpretando democraticamente uma lei autoritária. *Revista Brasileira de Ciências Criminais*, São Paulo, v. 11, n. 43, abr.-jun. 2003.
- GUILLAUME, Gilbert. Terrorism and International Law. *International and Comparative Law Quarterly*, Cambridge, v. 53, issue 03, p. 537-548, jul. 2004.
- GUIMARÃES, Marcello Ovídio Lopes. *Tratamento penal do terrorismo*. São Paulo: Quartier Latin, 2007.
- HARDMAN, Jacob Benjamin Salatsky. Terrorism. In: SELIGMAN, Edwin Robert A. (Dir.). *Enciclopedia of the Social Sciences*. Nova Iorque: Macmillan, 1937. v. XIV.

- HOFFMAN, Bruce. *Terrorism: a universal definition*. Ph.D. Dissertation, Claremont, 1984.
- HORTA, Frederico. *Elementos normativos das leis penais e conteúdo intelectual do dolo*. São Paulo: Marcial Pons, 2018.
- ITÁLIA. *Código Penal Italiano*. Livro segundo. Dei delitti in particolare. Crimes contra a personalidade do Estado. Crimes contra a personalidade internacional do Estado. Art. 270-sexies, Código Penal italiano, 2005.
- LEITE, Alaor; TEIXEIRA, Adriano. *Defesa do estado de direito por meio do direito penal a experiência comparada e o desafio brasileiro*. Parecer, set. 2020. Disponível em: [www.conjur.com.br/dl/parecer-oab-lsn-alaor-teixeira.pdf]. Acesso em: 11.03.2021.
- MAZZUOLI, Valério de Oliveira. *Rumo às novas relações entre o direito internacional dos direitos humanos e o direito interno: da exclusão à coexistência, da intransigência ao diálogo das fontes*. Tese (Doutorado em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2008.
- NEVES, Marcelo. *A constitucionalização simbólica*. São Paulo: Martins Fontes, 2007.
- ORTI PÉREZ, Juan. *Terrorismo Internacional: Enfoques y Percepciones*. Centro Superior de Estudios de la Defensa Nacional. Monografías de CESEDEN n. 79. Ministerio de Defensa, 2005, p. 6. Disponível em: [www.psicosocial.net/grupo-accion-comunitaria/centro-de-documentacion-gac/psicologia-y-tecnicas-de-control-social/coercion-y-control-social/528-terrorismo-internacional-enfoques-y-percepciones/file]. Acesso em: 03.03.2021.
- OSORIO, Aline. *Direito eleitoral e liberdade de expressão*. Belo Horizonte: Fórum, 2017.
- PAULIK, Michael. El delito, ¿lesión de un bien jurídico? *Dret*, Barcelona, n. 2, abr. 2016.
- PULIDO, Carlos Bernal. Racionalidad, proporcionalidad y razonabilidad en el control de constitucional de las leyes. *El derecho de los derechos*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 2005.
- ROXIN, Claus. *Offene Tatbestände und Rechtspflichtmerkmale*. 2. ed. Berlin: De Gruyter, 1970.
- ROXIN, Claus. Que comportamentos pode o Estado proibir sob ameaça de pena? Sobre a legitimação das proibições penais. *Estudos de direito penal*. Trad. Luís Greco. Rio de Janeiro: Renovar, 2006.
- SARMENTO, Daniel. 21 Anos da Constituição de 1988: a Assembleia Constituinte de 1987/1988 e a Experiência Constitucional Brasileira sob a Carta de 1988. *Revista Direito Público*, Brasília, v. 6, n. 30, 2009. Disponível em: [www.portaldeperiodicos.idp.edu.br/direitopublico/article/view/1659]. Acesso em: 01.03.2021.

- SCHMID, Alex P.; JONGMAN, Albert J. *Political Terrorism: A New Guide to Actors, Authors, Concepts, Data Bases, Theories, and Literature*. Amsterdã: North Holland, Transaction Books, 1988.
- SIQUEIRA, Carol; TRIBOLI, Pierre. *Para PCdoB e PSOL, lei antiterror poderá enquadrar movimentos sociais*. Câmara dos Deputados, Brasília, 12 de agosto de 2015. Disponível em: [www2.camara.leg.br/camaranoticias/noticias/SEGURANCA/493742-PARA-PCDOB-E-PSOL,-LEI-ANTITERROR-PODE-RA-ENQUADRAR-MOVIMENTOS-SOCIAIS.html]. Acesso em: 01.03.2021.
- SIQUEIRA, Carol; TRIBOLI, Pierre. *Tratamento de movimentos sociais por lei antiterror gera polêmica em Plenário*. Câmara dos Deputados, Brasília, 5 de agosto de 2015. Disponível em: [www2.camara.leg.br/camaranoticias/noticias/POLITICA/493243-TRATAMENTO-DE-MOVIMENTOS-SOCIAIS-POR-LEI-ANTITERROR-GERA-POLEMICA-EM-PLENARIO.html]. Acesso em: 01.03.2021.
- SOUSA, Alexandre Rodrigues de. *Percepção de ameaça terrorista nos jogos olímpicos: um estudo de caso sobre a cidade-sede São Paulo nas Olimpíadas Rio 2016*. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) – Instituto de Relações Internacionais, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2017. Disponível em: [www.teses.usp.br/teses/disponiveis/101/101131/tde-23112017-140406]. Acesso em: 01.03.2021.
- STEDMAN, Stephen J. *A more secure world: our shared responsibility*. *United Nations High-Level Panel on Threats, Challenges and Change*. Stanford University, 2004.
- SUNSTEIN, Cass. R. *Democracy and the problem of free speech*. Nova Iorque: The Free Press, 1993.
- TAVARES, Juarez. *Teoria do injusto penal*. 2. ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2002.
- TAVARES, Rodrigo. *Security in South America*. London: Lynne Reiner Publishers, 2014.
- VARGAS, Joana Domingues. Em busca da “verdade real”: Tortura e confissão no Brasil ontem e hoje. *Sociologia & Antropologia*, Rio de Janeiro, v. 2, n. 3, jun. 2012.



PESQUISAS DO EDITORIAL



ÁREA DO DIREITO: Penal

Veja também Doutrinas relacionadas ao tema

- A criminalização do terrorismo: diretrizes internacionais e regionais, de Bruno Heringer Júnior – *RBCCrim* 187/69-94;
- Lei antiterror brasileira (Lei 13.260/2016): ameaça à democracia e aos direitos fundamentais, de Eduardo Cambi e Felipe Augusto Rodrigues Ambrosio – *RBCCrim* 130/237-268; e
- Lei Antiterrorismo no Brasil: análise do quadro normativo e institucional, de Paulo Henrique Faria Nunes, Daniela Anacleto Maciel, Juliana Alves dos Santos, Nayani Paula Rodrigues dos Santos, Paola Dalla Nora Perin e Thalita Victória Ferreira Furtado – *RBCCrim* 132/61-83.