

# **ANÁLISE DA LEI 13.260/16: EM ESPECÍFICO DOS PONTOS CONTROVERSOS DESTE DISPOSITIVO, QUE DISCIPLINA O TERRORISMO NO ORDENAMENTO JURÍDICO BRASILEIRO.**

Roberto Magno Coelho<sup>1</sup>

Ciro Di Benatti Galvão<sup>2</sup>

Natália Elvira Sperandio<sup>3</sup>

**Resumo:** Este artigo explora a novel legislação que desincumbiu o legislador do dever constitucional estampado no art. 5º, XLIII, da Magna Carta de 1988. Essa lei traz o tipo penal do terrorismo e outros umbilicalmente ligados a ele, além disso, insere, no ordenamento jurídico pátrio, dispositivos de natureza processual especial e investigativos. O intuito principal desse artigo foi discutir, por meio de um método dedutivo – partindo da premissa maior - indo de encontro á alguns pontos controvertidos da norma, que possivelmente será objeto de análise da Corte Suprema no Brasil. O alicerce para a construção desse trabalho acadêmico pautou-se no estudo de artigos disponíveis nos meios de comunicação e também doutrinas e palestras sobre o tema, para que dessa maneira fosse feito uma análise da primeira lei antiterrorismo brasileira, verificando possível adversidade com outras normas jurídicas, como o Código Penal e a própria Constituição Federal. Entretanto, ao estudar a referida lei de terrorismo, nota-se que essa é de extrema importância para o Estado democrático, vindo a suprir a lacuna legislativa que perdurou por quase três décadas, desde a promulgação da Bíblia política. Com o advento da lei nº13.260, de março de 2016, espera-se, que o ordenamento jurídico brasileiro se fortaleça e atenda com os compromissos assumidos outrora para com a comunidade internacional.

**Palavras-chave:** Lei de terrorismo; Antiterrorismo; Procedimentos especiais e investigativos; Crime; Pontos controversos.

## **1 Considerações iniciais**

Desde a formação dos Estados, a paz é a meta a ser alcançada entre os mais variados povos. Isso porque, manifestada de diversas maneiras no decurso da história, a violência se tornou constante no panorama mundial. Desse modo,

---

<sup>1</sup> Graduanda do 9º período do Curso de Direito.

<sup>2</sup> IPTAN – Instituto de Ensino Superior Presidente Tancredo de Almeida Neves.

<sup>3</sup> Mestre em Ciências Jurídico-Políticas pela Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa (FDUL) e em Direito do Estado pela Universidade de São Paulo (USP). Professor de Direito Constitucional, de Teoria do Estado e de Administrativo. Conselheiro Editorial da Revista da Procuradoria Geral do Município de Juiz de Fora/MG. Membro da Academia Barbacenense de Ciências Jurídicas (ABCJ). Parecerista ad hoc de periódicos jurídicos. Autor de livros e artigos jurídicos na área do direito público. [cirogalvão@iptan.edu.br](mailto:cirogalvão@iptan.edu.br).

<sup>3</sup> Doutora em Estudos Linguísticos (Linguística Aplicada, linha linguagem e tecnologia) pela Universidade Federal de Minas Gerais. Possui graduação em Letras (Licenciatura em língua portuguesa e suas respectivas literaturas) pela Universidade Federal de São João Del-Rei (2007), mestrado em Letras (Área de concentração: Teoria Literária e Crítica da Cultura - Linha de Pesquisa: Discurso e Representação Social) por essa mesma universidade (2010). Atualmente é professora do Instituto Presidente Tancredo Neves - IPTAN e revisora do periódico Saberes Interdisciplinares. [thaiasperandio@yahoo.com.br](mailto:thaiasperandio@yahoo.com.br).

persistem os desafios para obter mecanismos eficazes para garantia da desejada tranquilidade. Emana do Estado o dever de tutela da ordem pública, segurança, incolumidade individual e patrimonial; assim contido no texto constitucional no art. 144, exemplo de interesse difuso.

O tema em destaque exige a atenção de toda população em geral, pois se trata de uma forma de violência organizada, descentralizada e ambicionada em atingir a coletividade, a fim de causar pânico social. Isso é uma das mais nocivas maneiras de promover a guerra; o terrorismo. Esse fenômeno chama tanta atenção porque o pavor gerado pelos atos de terror são contra um número incalculável de vítimas, o que acarreta em um enorme sentimento de insegurança. No entanto, o estudo do terrorismo se mostra indispensável para entender essa forma prejudicial de uso da força e buscar instrumentos que visem à promoção da paz.

O Brasil é um país pacifista, detentor de muitas riquezas naturais, grande potencial econômico, e que nos últimos anos se tornou sede dos maiores eventos esportivos mundiais, o que desperta e exige grande atenção. Tendo em vista que o país possa ser alvo de atos terroristas e pela pressão internacional, foi publicada em março de 2016, entrando em vigor nessa data, a primeira lei antiterrorista do Brasil. O estudo da nova lei define como será pautado o posicionamento das autoridades brasileiras diante de possíveis atentados, analisando-se as medidas preventivas e repressivas que podem ser adotadas para punir o agente.

Logo, foi editada a Lei nº 13.260/16, por meio qual o legislador atendeu, com certo atraso, o mandado constitucional de criminalização previsto na CF/88, estabelecendo o terrorismo como crime equiparado a hediondo e superou a discussão de outrora sobre a suposta tipificação do terrorismo, no art. 20 da Lei nº 7170/83 (lei de Segurança Nacional). Nessa perspectiva, por meio de uma pesquisa calcada nos tratados internacionais de que o Brasil é signatário e principalmente na nova lei, em uma análise crítica feita por método analítico-argumentativo e no objetivo geral discutir a referida lei de terrorismo com a possibilidade de aplicação e pormenorizadamente os pontos mais controversos dessa lei. Além disso, trazer em questão o maior problema indagado nesse estudo: possível inconstitucionalidade da Lei nº 13.260/16. A importância desse estudo não se pauta apenas na área jurídica, mas também para a ciência da segurança pública. Posto isso, espera-se que os

resultados desse artigo sejam mostrar que a lei, apesar de conter algumas imperfeições, representa um grande marco para a nação no combate ao terrorismo e também, chamar atenção da coletividade, com propósito preventivo para esse fenômeno que está presente nos quatro cantos do mundo.

## **2 Conceito e Definições**

O objetivo geral dessa pesquisa é propor uma reflexão sobre o tema terrorismo no ordenamento jurídico brasileiro, observando os pontos mais controversos do dispositivo legal publicado em 2016, que regulamenta e define o que são considerados atos, preparação e os procedimentos processuais e investigatórios a serem adotados pelo país, no caso de agressão considerada terrorista. Em específico, esse trabalho tenta visualizar qualquer tipo de conflito, mesmo que aparente, entre a Lei nº 13.260 – lei antiterrorismo – com as demais normas, em especial, a Constituição Federal e os tratados internacionais que o Brasil seja signatário.

Antes de analisar a norma que desincumbiu o legislador do dever constitucional estampado no art. 5º, XLIII da CRFB/88, que impunha a tipificação do terrorismo; será objeto de estudo este fenômeno global na ótica doutrinária.

Consoante o Dicionário Aurélio Século XXI, a palavra Terrorismo, vem do uso sistemático do terror – *terrore* no latim - com coação, ameaça e imposição à vontade. Neste léxico a denominação terror também é definida como sendo “Estado de grande apreensão e pavor” e ainda, “grande medo ou susto, pavor”. Porém, a expressão terrorismo é imprecisa, politicamente condicionada e frequentemente impregnada de passionalismo, sentimento este, que se tornou mais evidente após os atentados nos Estados Unidos em 2001.

A palavra terrorismo etimologicamente deriva do grego *terrere*, *tremere*, e *detertere*, amedrontar. É difícil definir terrorismo. A primeira tentativa, em termos internacionais, foi a Convenção para a Prevenção e Punição do Terrorismo, em 1937, ainda sob a égide da Liga das Nações, antecessora da ONU, mas que nunca entrou em vigor. Essa convenção definia terrorismo como “ato criminoso dirigido contra um Estado com a intenção de criar um ambiente de terror nas mentes das

peças, grupos de pessoas e do público em geral”. É um conceito impreciso, já que define a ação terrorista, e não o terrorismo em si (WINTER; GOMES 2015, p.1).

O tema terrorismo foi escolhido por se tratar de assunto global, um evento que traz grande impacto na paz e na segurança mundial, além de influenciar as relações de Estados e as comunidades. Nesse tocante, o terrorismo está intrinsecamente relacionado à história, à cultura e às políticas das nações, o que torna o trabalho de alcançar um consenso quase impossível. Dentre inúmeras definições sobre o tema, a que pode ser considerada apropriada no momento é:

O uso da violência física ou psicológica, por meio de ataques localizados a elementos ou instalações de um governo ou da população governada, de modo a incutir medo, pânico e, assim, obter os efeitos que ultrapassem largamente o círculo das vítimas e também o resto da população do território (ZULLI, 2013 p.1).

A importância do combate ao terrorismo, consoante o STF:

A Assembleia Nacional Constituinte formulou um claro e inequívoco juízo de desvalor em relação a quaisquer atos delituosos revestidos de índole terrorista, a estes não reconhecendo a dignidade de que muitas vezes se acha impregnada a prática da criminalidade política. O terrorismo – que traduz expressão de uma macrodelinquência capaz de afetar a segurança, a integridade e a paz dos cidadãos e das sociedades organizadas – constitui fenômeno criminoso da mais alta gravidade, a que a comunidade internacional não pode permanecer indiferente, eis que o ato terrorista afeta contra as próprias bases em que se apoia o Estado democrático de direito. Além de representar ameaça inaceitável às instituições políticas e as liberdades públicas, o que autoriza excluí-lo da benignidade de tratamento que a Constituição do Brasil reservou aos atos configurados de criminalidade pública (BRASIL. Extradução 855-2).

A fonte de primária desse estudo consiste na análise da Lei nº 13.260/16, juntamente com a Constituição Federal de 1988, o Decreto-lei nº 2.848, também na lei especial de nº 12.850 – Lei de Organizações Criminosas –, e dos tratados internacionais cuja criação o Brasil tenha aderido. Posterior, a fonte secundária se baseia em palestras e debate de doutrinadores sobre o fenômeno terrorismo. Nesse sentido, por meio de artigos lidos sobre o tema, é possível citar os principais tipos de terrorismo presente na atualidade, tais como: o terrorismo físico que usa de violência para impor determinado interesse; terrorismo psicológico utilizado para induzir ao medo; terrorismo de Estado com objetivo de manipular a coletividade conforme os

interesses do governo; terrorismo econômico é o método de subjugar economicamente uma população por conveniência própria e o terrorismo que advém de um pressuposto religioso para cometer atos de ódio contra seguidores de outra religião.

Nesse diapasão, segundo Woloszyn (2009, p. 129), a doutrina da Inteligência Brasileira classifica o objeto em questão em:

Terrorismo Internacional – quando a ação visar ou atingir mais de uma nação soberana;  
Terrorismo nacional – praticado pelo agente que em solo próprio atenta contra os compatriotas;  
Terrorismo de Estado – ferramenta geralmente utilizada por Estados totalitários, ‘cujos atos de violência são praticados com o apoio ou sob controle de um estado patrocinador’.

Ainda sobre modalidades de dominação pelo terror, segundo Woloszyn (2009, p. 130), temos:

Terrorismo de Guerra – utiliza, dentre outras, táticas de sabotagem, com intuito de forçar o inimigo a fragmentar as forças que possui.  
Terrorismo Político – visa depor determinado regime político, minar instituições e principalmente causar o descontentamento na população face as políticas governamentais.  
Terrorismo Cultural – perseguição às culturas e etnias fragilizadas.

Atualmente, devido à tecnologia cada vez mais precisa, há uma crescente nos chamados “terrorismo moderno”, ao exemplo que segue, de acordo com a Legislação norte – americana, pelo *U.S.A Patrioct Act, 2001* *apud* Woloszyn (2009, p. 130):

Ciberterrorismo – difundido pela internet, tem como alvos os meios de comunicação, sistemas de energia, sistema financeiro, com objetivo de danificar arquivos e sites específicos, e assim, conseguirem vantagens sobre sistemas de informação em geral.  
Bioterrorismo – com utilização de armas biológicas, gases infectantes sobre grande público, pecuárias e na agricultura com o fim político-econômico. Neste método de terrorismo, o pânico gerado é gigantesco.

Existem diversos tipos de terrorismo no contexto mundial, porém é pertinente ainda mencionar o Terrorismo suicida: *a priori*, cometido como um gesto de paixão e fanatismo, no entanto, racional e premeditado para destruir e também

chamar atenção da mídia, exemplo são os homens-bomba, causam grande dano material e moral àqueles que sofrem com o atentado. Segundo Raposo (2007), membro da ABIN (Agência Brasileira de Inteligência), as vítimas podem ser: vítima tática, estratégica e política. Vítima tática são aquelas que sofrem diretamente a violência do atentado, escolhidas ou aleatórias, posteriormente, as vítimas estratégicas são as pessoas que sobrevivem aos atentados, contudo, estão no grupo de risco e podem ser alvo de um novo evento terrorista, e como versa a agência, vítimas políticas são as pessoas que deveriam receber amparo e proteção do Estado (que deve garantir o bem estar e a paz social), porém, este ao ser atacado, mostra-se impotente perante o inimigo.

Posto isso, ressalta-se que a vítima preferencial de um ataque terrorista é aquela que sobrevive e se sente indefesa ante à vontade dele. E assim, conclui-se que os atos terroristas não visam apenas à destruição, mas propagar a sensação de vulnerabilidade e desamparo perante o atentado.

A hipótese que se levanta é de que a Lei nº 13.260 de março de 2016, criada para regulamentar o crime de terrorismo - mandado de criminalização previsto no art. 5º, XLIII, da Constituição Federal - apesar de limitar alguns direitos fundamentais previstos na Carta Magna e conter pontos controvertidos, os quais serão esclarecidos pelos Tribunais diante dos casos concretos, é um diploma legislativo que provavelmente contribuirá para o combate aos atos de terrorismo que possam vir ocorrer em solo pátrio.

### **3 Antes da lei antiterrorismo**

Anterior ao advento da Lei nº 13.260, de 2016 – definida lei do terrorismo ou como Almeida *et al* (2017), se referem, lei antiterrorismo - cientistas políticos e até autoridades da segurança pública tentavam enxergar a tipificação do delito de terrorismo no art. 20 da Lei nº 7.170/83 – lei que define crimes contra a segurança nacional, ordem política e social, estabelece o processo e julgamento e dá outras providências.

Art. 20 - Devastar, saquear, extorquir, roubar, sequestrar, manter em cárcere privado, incendiar, depredar, provocar explosão, praticar atentado pessoal ou atos de terrorismo, por inconformismo político ou para obtenção de fundos destinados à manutenção de organizações políticas clandestinas ou subversivas.

Porém, o dispositivo acima viola o princípio da taxatividade, ou seja, a definição da infração tem que estar de forma clara, precisa e determinada, em hipótese alguma pode dar margem para interpretação diversa. Conclui-se, pois, no exposto artigo 20 da lei de segurança nacional, a expressão “atos de terrorismo” se encontra de forma vaga, em sentido aberto, evasivo, genérico.

O constituinte originário (1988), já demonstrava tamanha preocupação com a questão, que na lei fundamental proclamou o repúdio ao terrorismo como um dos princípios essenciais que devem reger o Estado brasileiro nas relações internacionais – art.4º, VIII CF. E também no art. 5º, XLIII, a referida bíblia política traz um mandado constitucional de criminalização, desse modo, manda que o legislador ordinário regulamente aquilo que está expresso na constituição e que se leve em consideração o que nela está escrito, ou seja, que o crime de terrorismo é inafiançável e insuscetível de qualquer espécie da clemência soberana do Estado. Estas diretrizes constitucionais estampam indubitavelmente a posição explícita da Nação Brasil de frontal repúdio ao terrorismo.

Nós, representantes do povo brasileiro, reunidos em Assembléia Nacional Constituinte para instituir um Estado Democrático, destinado a assegurar o exercício dos direitos sociais e individuais, a liberdade, a segurança, o bem-estar, o desenvolvimento, a igualdade e a justiça como valores supremos de uma sociedade fraterna, pluralista e sem preconceitos, fundada na harmonia social e comprometida, na ordem interna e internacional, com a solução pacífica das controvérsias, promulgamos, sob a proteção de Deus, a seguinte CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL.

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

VIII - repúdio ao terrorismo e ao racismo;

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

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

Considerados tais vetores interpretativos (art. 4º, VIII e art. 5º, XLIII), a Constituição da República não autoriza que se outorgue às práticas delituosas de caráter terrorista o mesmo tratamento benigno dispensado a outras espécies de criminalidade. Assim, impede que se estabeleça qualquer tipo de círculo de proteção para o terrorista.

O Brasil aderiu e depositou cartas de ratificação assumindo o compromisso de prevenir e reprimir atos terroristas. Como o Decreto nº 3.018, de 06 de abril de 1999, promulga a Convenção para Prevenir e Punir os Atos de Terrorismo Configurados em Delitos Contra as Pessoas e a Extorsão Conexa, quando tiverem eles transcendência Internacional, concluída em Washington, em 2 de fevereiro de 1971.

Os artigos 1º e 2º da referida convenção traçam as linhas de enfrentamento, a saber:

Artigo 1 - Os Estados Contratantes obrigam-se a cooperar entre si, tomando todas as medidas que considerem eficazes de acordo com suas respectivas legislações e, especialmente, as que são estabelecidas nesta Convenção, para prevenir e punir os atos de terrorismo e, em especial, o sequestro, o homicídio e outros atentados contra a vida e a integridade das pessoas a quem o Estado tem o dever de proporcionar proteção especial conforme o direito internacional, bem como a extorsão conexa com tais delitos.

Artigo 2 - Para os fins desta Convenção, consideram-se delitos comuns de transcendência internacional, qualquer que seja o seu móvel, o sequestro, o homicídio e outros atentados contra a vida e a integridade das pessoas a quem o Estado tem o dever de proporcionar proteção especial conforme o direito internacional, bem como a extorsão conexa com tais delitos.

O país também é signatário da Convenção Interamericana contra o terrorismo. Diante disso, o Brasil se viu pressionado pela comunidade exterior a normatizar o delito de terrorismo, visto que em solo tupiniquim foi palco de eventos grandiosos como a Copa do Mundo e que seria sede das Olimpíadas na cidade do Rio de Janeiro em 2016. Para acalmar a inquietude internacional e também sanar essa lacuna jurídica, foi sancionada, em março de 2016, a Lei nº 13.260:

Regulamenta o disposto no inciso XLIII do art. 5º da Constituição Federal, disciplinando o terrorismo, tratando de disposições investigatórias e processuais e reformulando o conceito de organização terrorista; e altera as Leis nos 7.960, de 21 de dezembro de 1989, e 12.850, de 2 de agosto de 2013.

#### 4 Análise da Lei nº 13.260/16

O art. 2º desta lei conceitua o delito de terrorismo. Nessa redação determina não só que a conduta praticada deve ser dolosa, mas que tenha também o especial fim de agir ou dolo específico.

Art. 2º - O terrorismo consiste na prática por um ou mais indivíduos dos atos previstos neste artigo, por razões de xenofobia, discriminação ou preconceito de raça, cor, etnia e religião, quando cometidos com a finalidade de provocar terror social ou generalizado, expondo a perigo pessoa, patrimônio, a paz pública ou a incolumidade pública.

Neste tipo penal inexistente número mínimo de agentes, portanto, não se trata de crime de concurso necessário (plurissubjetivo). Este crime é considerado de concurso eventual, bicomum, uma vez que não exige condição particular dos sujeitos ativo e passivo.

O dolo é descrito em duas partes: a primeira “razões de” é uma questão ligada a tipos de grupos, na outra “com a finalidade de” tem por objetivo abalar a paz e ordem pública com a utilização do terror. Apesar de ser um conceito amplo, este artigo permite visualizar certa omissão legislativa, pois não engloba, por exemplo, a discriminação por opção política nem sexual, podendo dar a entender certa falta de tutela do Estado. Conforme disposto no §1º, do art. 2º, da Lei nº 13.260:

§1º São atos de terrorismo:

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

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

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

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

No inciso I, o qual elenca seis verbos, ou seja, qualquer ato previsto deste caracteriza o delito. Este inciso pode ser classificado como crime de mera conduta

ou crime de perigo, neste tipo de infração, basta que o bem jurídico tutelado seja exposto a perigo para que ocorra a consumação. As condutas de “sabotar” (prejudicar) ou “apoderar-se” (tomar posse), no inciso IV, visam proteger instituições ou serviços de interesse público por qualquer meio conhecido.

Percebe-se que o legislador buscou tutelar a vida, integridade física, a igualdade e o pluralismo da sociedade, contudo, não foi expressamente protegida a liberdade.

A sanção penal é severa, no patamar de 12 a 30 anos de reclusão, sem excluir o concurso com os delitos correspondentes a ameaça ou violência. No § 2º da Lei nº 13.260, vemos:

§ 2º- O disposto neste artigo não se aplica à conduta individual ou coletiva de pessoas em manifestações políticas, movimentos sociais, sindicais, religiosos, de classe ou de categoria profissional, direcionados por propósitos sociais ou reivindicatórios, visando a contestar, criticar, protestar ou apoiar, com o objetivo de defender direitos, garantias e liberdades constitucionais, sem prejuízo da tipificação penal contida em lei.

Neste parágrafo, o legislador estabeleceu uma cláusula de exclusão da tipicidade para deixar claro que não devem ser criminalizados como terrorismo os movimentos sociais que tenham propósitos reivindicatórios. Posteriormente, no art. 3º, da Lei nº 13.260/16: “promover, constituir, integrar ou prestar auxílio, pessoalmente ou por interposta pessoa, a organização terrorista: Pena - reclusão, de cinco a oito anos, e multa”.

O crime do art. 3º é classificado como plurinuclear, doloso, plurissubistente e admite-se a tentativa, também é definido como crime de perigo e de mera conduta, um crime de atentado; bastando que uma pessoa faça parte ou auxilie organização terrorista. Tal denominação foi inserida pela lei em estudo no art. 1º, § 2º, II, da lei de organização criminosa (Lei nº 12.850/13).

A tipificação de apologia ao terrorismo foi vetada, por ser considerada como uma conduta ampla e vaga. Então, fere, dentre outros, o princípio da proporcionalidade, art. 4º, da Lei nº 13.260, o qual trazia uma pena de 4 a 8 anos; no art. 5º temos:

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

Pena - a correspondente ao delito consumado, diminuída de um quarto até a metade.

§ 1º Incorre nas mesmas penas o agente que, com o propósito de praticar atos de terrorismo:

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

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

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

Este terceiro tipo criminaliza a conduta de “realizar atos preparatórios”, o que seria parte do *inter criminis*, além de criminalizar o suporte às organizações que propagam o terror. No art. 6º, vemos que:

Art. 6º- Receber, prover, oferecer, obter, guardar, manter em depósito, solicitar, investir, de qualquer modo, direta ou indiretamente, recursos, ativos, bens, direitos, valores ou serviços de qualquer natureza, para o planejamento, a preparação ou a execução dos crimes previstos nesta Lei:

Pena - reclusão, de quinze a trinta anos.

Parágrafo único. Incorre na mesma pena quem oferecer ou receber, obtiver, guardar, mantiver em depósito, solicitar, investir ou de qualquer modo contribuir para a obtenção de ativo, bem ou recurso financeiro, com a finalidade de financiar, total ou parcialmente, pessoa, grupo de pessoas, associação, entidade, organização criminosa que tenha como atividade principal ou secundária, mesmo em caráter eventual, a prática dos crimes previstos nesta Lei.

O legislador não se esqueceu de coibir um dos principais fatores que permitem o desenvolvimento dos atos de terror, qual seja o financiamento do terrorismo. É um crime de conteúdo misto alternativo, conteúdo variado ou ainda crime de ação múltipla.

A preocupação foi tamanha que o patamar da pena (15 a 30 anos) é maior que a aplicada no art. 2º, o qual traz a tipificação delituosa do terrorismo propriamente dito.

## 5 Majorantes

Posterior os crimes, dispõe no art. 7º, que qualquer delito desta lei será aumentada de 1/3 se houver lesão corporal grave e 1/2 se ocorrer morte, caso não seja elementar do crime. Os condenados a regime fechado não deverão

necessariamente ser custodiados em estabelecimento penal de segurança máxima, como assim dispunha o art.9º, que foi vetado, pois violaria o princípio da individualização da pena e impediria que fossem consideradas as condições pessoais do apenado.

Quanto à prisão cautelar, a lei de prisão temporária, que trabalha com um rol taxativo de crimes, foi alterada para permitir essa espécie de custódia cautelar também para o crime de terrorismo – art. 1º, III da Lei nº 7960/89.

Conforme o art. 19 da lei antiterrorismo, inclui-se o inc. II no 2º§ do art.1º na Lei nº 12.850, de 2 de agosto de 2013:

Define organização criminosa e dispõe sobre a investigação criminal, os meios de obtenção da prova, infrações penais correlatas e o procedimento criminal; altera o Decreto-Lei no 2.848, de 7 de dezembro de 1940 (Código Penal); revoga a Lei no 9.034, de 3 de maio de 1995; e dá outras providências.

Art1º, §2º, II - às organizações terroristas, entendidas como aquelas voltadas para a prática dos atos de terrorismo legalmente definidos.

No tocante à investigação, de fato determinado como sendo terrorismo, o art.16 da Lei nº 13.260, admite expressamente o emprego das técnicas especiais de investigação albergadas na lei de organização criminosa, com isso, torna possível aplicação de medidas cautelares probatórias especiais, a exemplo da ação controlada, infiltração de policiais e colaboração premiada.

## **6 Pontos controversos**

Devido à crescente escalada global do terrorismo e pelo fato do Brasil ter se tornado palco dos maiores eventos esportivos nos últimos anos, foi sancionada a Lei nº 13.260 – para uma grande parte da doutrina, é uma verdadeira lei antiterror –, em março de 2016, precisamente três meses antes das Olimpíadas, na cidade do Rio de Janeiro. Essa norma veio preencher uma lacuna no ordenamento jurídico brasileiro, foram quase 28 anos de omissão legislativa a respeito do mandado expresso de criminalização emanado na carta magna.

Entretanto, essa *novatio legis* traz certos pontos controversos ao longo da estrutura (ainda não há posição da suprema corte em relação à suposta inconstitucionalidade, apenas mera crítica de estudiosos jurídicos), talvez pelo fato

da pressão da comunidade estrangeira e pelo fato do país não ter uma lei que definisse tanto o crime de terrorismo quanto os procedimentos a serem empregados. O referido dispositivo ao passar pelos órgãos competentes antes de ser sancionada, teve parte dos artigos vetados, por serem considerados imprecisos e violarem princípios que regem as normas jurídicas adotadas no país.

Dentre os vinte artigos da Lei nº 13.260, é pertinente analisar alguns pontos controversos; a saber:

O primeiro ponto controverso, diz respeito quanto à equiparação aos crimes hediondos. A ilustre doutrinadora Almeida *et al* (2017) entende que apenas o art. 2º desta lei, sendo equiparado a crimes hediondos, podendo vir a sofrer os consectários da Lei nº 8072/90 - Dispõe sobre os crimes hediondos, nos termos do art. 5º, inciso XLIII, da Constituição Federal, e determina outras providências.

Logo, ao analisar os artigos 3º, 5º e 6º, é notório que estão umbilicalmente ligados ao terrorismo e que estes também devem ser equiparados aos crimes hediondos. Ainda é pertinente salientar que, a Lei nº 13.260/16 é uma verdadeira lei de regência, deve reger toda a matéria e que há crime de terrorismo em todos os tipos penais desta lei.

Ao analisar o art. 6º (financiamento ao terrorismo) da lei 13.260, se percebe que este é punido de forma mais severa que o art. 2º e não considerar aquele artigo, como sendo equiparado a hediondo, configuraria falta de razoabilidade.

O segundo ponto indagado é no art. 10 da Lei nº 13.260/16, o qual diz que se aplica ao art. 5º (Lei nº 13.260), o instituto do arrependimento eficaz e da desistência voluntária. Art.15, Decreto-lei nº 2848/40:

Desistência voluntária e arrependimento eficaz

Art. 15 - O agente que, voluntariamente, desiste de prosseguir na execução ou impede que o resultado se produza, só responde pelos atos já praticados.

A questão é que o art. 5º da Lei nº 13.260, se refere aos atos preparatórios, entretanto, os institutos do art. 15, CP, supracitados, pressupõem o início da execução, parece estranho, mas nesse caso, parte da doutrina diz que se trata do caso de antecipação, ou da chamada ponte de ouro (antecipada).

Considerada essa constatação, percebe-se que o art. 5º, caput, da lei de terrorismo, abandonou o apego demasiado ao verbo nuclear para fins de incidência

da lei penal. Sendo assim, a interpretação legal deve ser no sentido de atingir apenas as condutas imediatamente antecedentes aos verbos nucleares do terrorismo, caso contrário estaria admitindo a formação de um “buraco negro” incriminador capaz de atrair praticamente todo e qualquer comportamento humano antecedente à prática do verbo nuclear.

Posto isso, verifica-se que de modo inovador o art. 10 da Lei nº 13.260/16 passou a facultar a incidência de desistência voluntária e do arrependimento eficaz antes dos atos de execução, ainda durante a preparação. Na verdade ocorre um efeito punitivo inverso do que aquele verificado na tentativa. Portanto, trata-se de uma autêntica tentativa antecipada abandonada.

O terceiro ponto, no art. 11 da Lei nº 13.260, trabalha a competência para o processamento e julgamento dos crimes definidos nesta lei. O questionamento é sobre a constitucionalidade deste artigo, pois nele a competência da União já está definida no dispositivo legal. Em regra geral, a competência é estadual, então, a lei não pode presumir o interesse da União, este tem que existir no plano concreto.

Assim, é necessário comprovar que o ato terrorista que vir a ocorrer, é de interesse da União. Este dispositivo é de duvidosa constitucionalidade. Isso porque, a Constituição Federal é a norma que fornece os parâmetros básicos para a divisão de atribuições e competência, está de forma expressa na constituição a competência para julgamento dos casos de interesse federal, no art. 109 e no art. 144 – parte da segurança pública que estabelece as atribuições da polícia federal diante de interesse da União.

Por último, no art. 12 da Lei nº 13.260, ao prever que o juiz de ofício, na fase de investigação preliminar, decreta medidas assecuratórias (ex: constrição de bens), viola o sistema assecuratório, pois ao decretar essas medidas sem o formal pedido do MP - não estaria em consonância com o que se estabelece na constituição, e destarte, o juiz estaria agindo como órgão acusador. A Constituição Federal de 1988 adotou o sistema processual penal acusatório, com a separação das funções com objetivo de preservar a imparcialidade, embasado no princípio da separação dos poderes – art. 2º, Constituição Federal – tal princípio busca impedir a concentração de poder e evitar que seu uso se degenere em abuso.

Ao ignorar essa sistemática, a lei de terrorismo estatui a malfada figura do juiz inquisidor, repelida de forma veemente pelo supremo tribunal. Isso não significa que o juiz esteja proibido de agir na fase investigatória, mas a atuação do magistrado na etapa pré-processual deve estar condicionada à provocação, afastando-se da atuação de ofício. A doutrina também entende que a concentração de poderes nas mãos de um juiz, é totalmente incompatível com o Estado Democrático de Direito.

Estudando a Lei nº 13.260, nota-se a presença de inúmeras características e predicados do direito penal do inimigo, consoante Jakobs (2001). Suspendendo certos direitos, justificado pela necessidade de proteger a sociedade e o Estado contra determinados perigos. Todavia, muitas são as críticas acerca desta teoria, a qual se remete a um direito penal de característica predominantemente totalitária, que não se adequa com as diretrizes da nação.

Os pilares que fundamentaram a teoria do doutrinador e filósofo alemão Jakobs, consistem basicamente: na antecipação da punição do inimigo; a desproporcionalidade das penas e relativização e /ou supressão de certas garantias processuais e a criação de leis severas direcionadas à clientela dessa específica engenharia de controle social (terroristas). Talvez, essa teoria pudesse funcionar em uma sociedade que tivesse condições e capacidades especiais para distinguir entre os que mereciam ser chamados de cidadãos e os considerados inimigos.

De acordo com Tácito (s.d) apud Gomes (2016, s.p):

Grande insensatez pensar que um poder transitório tenha força para fazer calar-se a posteridade. Pelo contrário, a perseguição feita aos homens de talento aumenta-lhes a autoridade: todos aqueles que têm usado desta violência, apenas conseguiram glorificá-los a eles e desonrar-se a si próprios.

## **7 Considerações finais**

Entende-se, portanto, que ao adotar a premissa do raciocínio delineado ao longo da pesquisa, é possível dizer que o fenômeno terrorismo é uma realidade mundial, a qual prejudica consideravelmente a obtenção de resultados para a desejada paz e harmonia entre os povos. Nos dias atuais, nenhuma sociedade democrática deve abrir mão de lutar contra atos terroristas, pois essa questão se

insere tanto no âmbito nacional quanto no plano internacional das relações humanas.

Analisando as dimensões do direito, é notória a preocupação e atenção deste, para com a segurança pública. Assim, a investigação criminal e o processo penal sobre o tema terrorismo são de extrema valia, pois não há direitos humanos sem segurança. Também, é no mínimo contraditório, se falar em guerra contra o terrorismo visando à busca pela paz, pois a paz é justamente a ausência de guerra.

Essa guerra deve ser travada não pelo uso irracional da força, mas pelo intermédio proporcional dos mecanismos suficientes para repelir o terror social. Porém, como ainda não é possível acabar de uma só vez com o terrorismo, é imprescindível tomar ações para minorar os efeitos desses atos, como por exemplo: maior vigilância nas fronteiras, criação e manutenção de grupos especializados na luta contra o terrorismo, combater a lavagem de dinheiro e o financiamento ao terror. Ainda nessa perspectiva, é pertinente mencionar que o efeito mais visível da ação terrorista ocorre sobre os inocentes, pois, por estarem no local e hora, tida como errada, tornam-se vítimas.

Nesse sentido, nota-se que a Lei nº 13.260/16 apresenta alguns pontos controversos, tipos penais abertos e de certa preocupação quanto à extensão interpretativa, que certamente serão apreciados e discutidos pelos tribunais superiores sobre possível inconstitucionalidade. No entanto, chega-se ao resultado de que esta lei inequivocamente representa um marco no combate aos atos de terrorismo, especialmente se aplicada com a utilização do funil constitucional representado pelas diretrizes de direitos fundamentais contidos na Constituição Federal. Posto isso, embora haja algumas imperfeições e certa timidez na Lei nº 13.260, esta norma atende com certo atraso os compromissos internacionais assumidos pelo Brasil, e abre-se agora a possibilidade de aperfeiçoamento da legislação frente ao evento mundial de constante mutação. Diante disso, com o estudo feito não apenas na norma jurídica, mas no terrorismo em si, pode-se dizer que de fato esse fenômeno não será fácil de ser extinto a curto período de tempo, sendo de suma importância a participação das sociedades plurais e democráticas, juntamente com os governos para conseguirem soluções eficazes contra atos de

terror. Afinal a história da humanidade mostrou que quando houve a união entre povo e Estado, nenhuma força paralela pôde se sobrepor.

## Referências

ALMEIDA, Débora de Souza de *et al.* **Terrorismo**. Salvador: Juspodivm, 2017.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Texto constitucional promulgado em 5 de outubro de 1988. Brasília, DF: Senado Federal. Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)> Acesso em: 30 mar. 2017.

BRASIL. **Decreto nº 3.018**, de 06 de abril de 1999. Promulga a Convenção para Prevenir e Punir os Atos de Terrorismo Configurados em Delitos Contra as Pessoas e a Extorsão Conexa, Quando Tiverem Eles Transcendência Internacional, concluída em Washington, em 2 de fevereiro de 1971. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/D3018.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D3018.htm)>. Acesso em: 21 mar. 2017.

BRASIL. **Decreto-lei nº 2.848**, de 07 de dezembro de 1940. Código Penal. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/Del2848.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del2848.htm)>. Acesso em: 21. mar. 2017.

BRASIL. **Lei nº 7.170**, de 14 de dezembro de 1983. Define os crimes contra a segurança nacional, a ordem política e social, estabelece seu processo e julgamento e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L7170.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L7170.htm)>. Acesso em: 21. mar. 2017.

BRASIL. **Lei nº 7960**, de 21 de dezembro de 1989. Dispõe sobre a prisão temporária. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L7960.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L7960.htm)>. Acesso em: 30 mar. 2017.

BRASIL. **Lei nº 8.072**, de 25 de julho de 1990. Dispõe sobre os crimes hediondos, nos termos do art. 5º, inciso XLIII, da Constituição Federal, e determina outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L8072.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8072.htm)>. Acesso em: 21 mar. 2017.

BRASIL. **Lei nº 12.850**, de 02 de agosto de 2013. Define organização criminosa e dispõe sobre a investigação criminal, os meios de obtenção da prova, infrações penais correlatas e o procedimento criminal; altera o Decreto-Lei no 2.848, de 7 de dezembro de 1940 (Código Penal); revoga a Lei no 9.034, de 3 de maio de 1995; e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2013/lei/l12850.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/lei/l12850.htm)>. Acesso em: 22 mar. 2017.

BRASIL. **Lei nº 13.260**, de 16 de março de 2016. Regulamenta o disposto no inciso XLIII do art. 5º da Constituição Federal, disciplinando o terrorismo, tratando de disposições investigatórias e processuais e reformulando o conceito de organização terrorista; e altera as Leis nos 7.960, de 21 de dezembro de 1989, e 12.850, de 2 de agosto de 2013. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2016/lei/l13260.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/lei/l13260.htm)>. Acesso em: 14 abr. 2017.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Extradicação - Atos delituosos de natureza terrorista - Descaracterização do terrorismo como prática de criminalidade política - Condenação do extraditando a duas (2) penas de prisão perpétua - Inadmissibilidade dessa punição no sistema constitucional brasileiro (CF, art. 5º, XLVII, b)- Efetivação extradicional dependente de prévio compromisso diplomático consistente na comutação, em penas temporárias não superiores a 30 anos, da pena de prisão perpétua - Pretendida execução imediata da ordem extradicional, por determinação do supremo tribunal federal - Impossibilidade - Prerrogativa que assiste, unicamente, ao presidente da república, enquanto chefe de estado - Pedido deferido, com restrição. o repúdio ao terrorismo: um compromisso ético-jurídico assumido pelo Brasil, quer em face de sua própria constituição, quer perante a comunidade internacional. Extradicação nº 855-2. Governo Chile versus Maurício Fernandez Norambuena. Relator: Celso de Melo. Brasília, Acórdão de 01 de jul. de 2005. **Diário da Justiça Eletrônico**. Disponível em: <<https://stf.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/767610/extradicao-ext-855-cl>>. Acesso em: 30 mar. 2017.

FERREIRA, Aurélio Buarque de Holanda. **Dicionário Aurélio Século XXI**. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 2000.

GOMES, Flávio Luiz. **Lei antiterrorismo**. Disponível em: <<http://luizflaviogomes.com/lei-antiterrorismo/>>. Acesso em: 30 mar. 2017.

JAKOBS, Günter. **Direito Penal do Inimigo: Noções e Críticas**. Tradução de Manuel Cancio Meliá. 3ª ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2008.

RAPOSO, Álisson Campos. Terrorismo e contraterrorismo: desafio do século XXI. **Revista Brasileira de Inteligência**. Brasília: v. 3, n. 4, p. 39-55, set. 2007.

inocentes. **Gazeta do Povo**. jan. 2015. Disponível em: <<http://www.gazetadopovo.com.br/opiniaao/o-terrorismo-e-os-inocentes-ejelo2y6mvclp1r3s607i54cu>> Acesso em: 21 mar. 2017.

WOLOSZYN, André Luís. Aspectos gerais e criminais do terrorismo e a situação do Brasil. In: \_\_\_\_\_. **Terrorismo global: aspectos gerais e criminais**. Porto Alegre: Est, 2009. p. 123-138.

ZULLI, Arthur. **Artigo sobre o PL nº 499 do Senado, de 2013 sobre o terrorismo**. Disponível em: <<https://arthurzulli.jusbrasil.com.br/artigos/336424651/artigo-sobre-o-pl-n-499-do-senado-de-2013-sobre-o-terrorismo>>. Acesso em: 30 mar. 2017.