

Luiz Eduardo Rocha Paiva

## Conflitos Armados Contemporâneos e Terrorismo

### LEI Nº 13.260/2016 (LEI ANTITERRORISMO) – UMA APRECIÇÃO

Em 16 de março de 2016, a Presidente da República sancionou, com oito vetos, a Lei Nº 13.260/2016, conhecida como Lei Antiterrorismo<sup>1</sup>. A medida vinha sendo protelada há muito tempo, sem justificativa convincente, e se transformou em anseio da comunidade global, cujo clamor cresceu desde a escolha da cidade do Rio de Janeiro para sede dos Jogos Olímpicos em 2016. O crime de terrorismo fora contemplado na Constituição Federal de 1988, mas faltavam sua tipificação e regulamentação, a fim de respaldar o enquadramento de indivíduos ou grupos que incidissem nesse crime.

Este ensaio pretende fazer uma apreciação da citada Lei, inclusive dos vetos da Presidente da República ao texto aprovado no Congresso, e destacar aspectos positivos e negativos da norma, bem como os reflexos mais relevantes para o combate ao terrorismo no Brasil.

Enquanto a norma estava na situação de Projeto de Lei (PL), houve divergências quanto a incluir os crimes cometidos por extremismo político entre as razões de enquadramento de grupos ou indivíduos na prática de atos de terrorismo. No final, prevaleceu a ideia defendida não apenas, mas principalmente, pelos partidos de esquerda, com apoio tácito da liderança política nacional, de retirar o extremismo político do rol das razões de enquadramento elencadas na Lei (Quadro 1, com destaque na segunda linha).

#### Quadro 1: Atos enquadrados como terrorismo na Lei 13.260/2016 (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**.

<sup>1</sup> 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 06 de Maio de 2016. A leitura do Ensaio fica facilitada tendo a Lei acessível em mídia eletrônica ou cópia impressa.

Verifica-se, no Quadro, que o enquadramento se limita a atos cometidos com a finalidade destacada nas duas últimas linhas. Essa ressalva distingue a Lei Antiterrorismo do Código Penal, pois, ao contrário do criminoso comum, o terrorista emprega violência física e psicológica sem limites morais e sem observar o direito humanitário; suas ações vitimam pessoas indiscriminadamente e danificam ou destroem instalações com graves prejuízos à comunidade, tendo plena consciência de que o vulto das consequências de seus atos, para criar o clima de terror, é incontrolável.

O § 1º do Art. 2º da Lei considera atos de terrorismo os relacionados no Quadro 2.

Quadro 2: Atos de terrorismo e Pena imposta

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

II – (VETADO);

III - (VETADO);

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

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

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

Porém, se indivíduos ou grupos cometerem tais ações listadas como atos de terrorismo, tendo como alvo o Estado, organização internacional, pessoa jurídica, nacional ou estrangeira, ou representações internacionais, não serão enquadrados na Lei Antiterrorismo, se os atos tiverem motivação política, ainda que sua finalidade seja *provocar terror social ou generalizado*, e as consequências sejam desastrosas.

Assim, a Lei criou uma vulnerabilidade diante de eventuais crises internas, caso grupos ou indivíduos adeptos de ideologias radicais decidam empregar a violência extrema contra o Estado. E o que dizer se, em um evento internacional realizado no Brasil, for cometido um atentado de cunho político contra delegação

estrangeira? O Brasil poderá ser pressionado pelo país agredido e pela comunidade global para enquadrar como terroristas os responsáveis pelo atentado.

Outra divergência, durante a tramitação do PL, foi quanto à ressalva constante do § 2º do Art. 2º da lei, que se segue no Quadro 3.

Quadro 3: Texto do § 2º do Art. 2º da Lei Antiterrorismo

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.

Prevaleceu, mais uma vez, a ideia dos partidos de esquerda, com apoio tácito da liderança política nacional, que lograram excluir, entre outros, os movimentos sociais e sindicais, particular e fortemente ligados e apoiados por esses atores.

É questionável que indivíduos ou grupos que cometerem os atos elencados no Quadro 2 não possam ser enquadrados por crime de terrorismo, se atuando no rol de situações e grupos mencionados no Quadro 3. Assim, na hipótese de uma marcha de determinado movimento religioso radical passar diante de um templo de outra religião, considerada antagônica, se um indivíduo ou grupo, portando artefato explosivo, lançá-lo contra o templo causando vítimas fatais, a violência será enquadrada como crime comum. Há uma incoerência na Lei, pois atos de terrorismo praticados por preconceito religioso são enquadrados no *caput* do Art. 2º; mas atos idênticos, se cometidos por movimentos religiosos, não serão terrorismo, como reza o § 2º do mesmo artigo.

São legítimos os cuidados em não deixar um universo muito amplo de possibilidades de enquadramento como terrorismo de ações, mesmo com algum nível de violência, ocorridas no âmbito de movimentos políticos, sociais, sindicais, religiosos e outros. No entanto o legislador teria condições de aprimorar o PL sem isentar, a priori, esses movimentos do alcance da norma. Isso porque um ato terrorista pode ser definido pela intenção, violência indiscriminada, meios empregados, vulto das consequências e perfil do agente ou organização. A legislação brasileira é uma das únicas a isentar movimentos sociais e extremismo político de

atos terroristas. O Quadro 4 apresenta a legislação dos EUA e da União Europeia (UE)<sup>2</sup>, onde os dois não ficaram isentos.

Quadro 4: Terrorismo na legislação antiterror nos EUA e na UE

EUA: “atividades que envolvam atos violentos ou perigosos para a vida humana e que violem as leis criminais dos Estados Unidos ou de qualquer estado da federação cometidos dentro da jurisdição dos EUA com a intenção de intimidar ou coagir a população civil, influenciar a política governamental por meio de intimidação ou coação e afetar a governabilidade pela destruição massiva, assassinatos e sequestros”.

UE: “todo ato intencional, portanto doloso, que, por sua natureza ou contexto, pode atingir gravemente um país ou uma organização internacional quando: (1) o autor comete o ato com o fim de intimidar gravemente uma população; (2) a ação cometida obriga indubitavelmente os poderes públicos ou uma organização internacional a realizar um ato ou abster-se de fazê-lo; e (3) se desestabilizam ou se destroem as estruturas políticas fundamentais, constitucionais e econômicas ou sociais de um país ou organização internacional”.

A definição de terrorismo no Glossário das Forças Armadas brasileiras<sup>3</sup> terá que ser revisada, pois não isenta o extremismo político nem os movimentos em comento da prática de atos de terrorismo.

A Casa Civil encaminhou para apreciação do Congresso Nacional, em meados de março do corrente, Mensagem em que constam os motivos dos vetos a dispositivos da Lei, decididos pela Presidente da República, que ainda podem ser derrubados pelo Legislativo.

No Quadro 2 (pág. 12), verifica-se que os incisos II e III do § 1º, do Art. 2º foram vetados. Os incisos enquadravam, entre os atos de terrorismo, danos ao patrimônio como incendiar, depredar, saquear, destruir ou explodir meios de transporte ou qualquer bem público ou privado (inciso II); e interferir, sabotar ou danificar sistemas de informática ou banco de dados (inciso III). As razões para os vetos consideraram que os incisos apresentavam definições amplas e imprecisas, com a aplicação de pena idêntica para ações de distintos graus de violência e que os outros incisos do § 1º permitem o enquadramento dos atos de terrorismo constantes dos que foram vetados. Os argumentos são válidos, mas por que retirar do texto da Lei, ao vetar o inciso II, a possibilidade de enquadrar violências contra bens privados, coincidentemente, um dos

<sup>2</sup>WOLOSZYN, André Luís. *Terrorismo Global*. Rio de Janeiro, RJ. Biblioteca do Exército, 2010 (pág. 55).

<sup>3</sup> Disponível em: <[http://www.defesa.gov.br/arquivos/File/legislacao/emcfa/publicacoes/md35\\_g\\_01\\_glossario\\_fa\\_4aed2007.pdf](http://www.defesa.gov.br/arquivos/File/legislacao/emcfa/publicacoes/md35_g_01_glossario_fa_4aed2007.pdf)>. Acesso em: 08 de Maio de 2016.

alvos de movimentos sociais e sindicais violentos, como atos de terrorismo? Os bens privados não foram incluídos no inciso IV.

No Art. 3º foram vetados os § 1º e 2º (Quadro 5), que enquadravam quem desse abrigo ou guarida a pessoa que tivesse praticado ou em vias de praticar atos de terrorismo.

Quadro 5: Art. 3º - Enquadramento por participação ou apoio a organização terrorista

Promover, constituir, integrar ou prestar auxílio, pessoalmente ou por interposta pessoa, a organização terrorista:

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

§ 1º (VETADO).

§ 2º (VETADO).

Nos vetos, foi destacado que os crimes constantes dos parágrafos vetados já constam no Código Penal e estão cobertos pelo *caput* do artigo. Isso é parcialmente verdadeiro, uma vez que não se previu, no *caput*, o enquadramento de apoio prestado a pessoas envolvidas em atos terroristas e sim a organização terrorista. Dessa forma, a investigação, o juiz e a promotoria serão fundamentais, no sentido de identificar o nível do auxílio prestado ou eventual participação no crime, a fim de decidir sobre o vulto das penas a serem propostas.

O Art. 4º, totalmente vetado, previa o enquadramento da apologia, em âmbito público, de fatos tipificados como crimes na Lei, bem como a incitação ao terrorismo por qualquer meio de comunicação, inclusive a internet. A pena era de quatro a oito anos de prisão. No veto, considerou-se que o artigo tinha um conceito muito amplo e a pena era alta, ferindo o princípio da proporcionalidade, haja vista a possibilidade de existirem distintos níveis de cometimento do delito. No veto, também foi destacado que a ausência de parâmetros precisos poderia comprometer o direito à liberdade de expressão. Na realidade, o conceito não estava amplo, pois os atos de terrorismo estão claramente tipificados na Lei. O Código Penal preconiza penas de três a seis meses de detenção para a incitação pública ao crime e a apologia ao crime e ao criminoso (Art.

286 e 287)<sup>4</sup>, portanto, de forma bem mais ampla e com penas bem mais leves, não condizentes com a gravidade da incitação ou apologia ao terrorismo.

O Art. 9º previa o cumprimento da pena em penitenciária de segurança máxima, pelos condenados a regime fechado, mas foi vetado. O veto se baseou no princípio da individualização da pena, haja vista os antecedentes de um apenado e as circunstâncias que envolvam sua participação no crime. O veto é justificável e, mais uma vez, a investigação, o juiz e a promotoria serão fundamentais, no sentido de estabelecer quem deve cumprir a pena em estabelecimento de segurança máxima.

O parágrafo único do Art. 11 incumbia o (à época da sanção da lei) extinto Gabinete de Segurança Institucional (GSI) da coordenação da prevenção e combate ao terrorismo. Esse dispositivo também foi vetado e não foi designado nenhum órgão para atuar como centro do sistema de enfrentamento da ameaça terrorista. O argumento para o veto se baseou no Art. 84, inciso VI, alínea “a” da Constituição Federal, que estabelece ser da competência do Presidente da República a organização e funcionamento da administração federal. Foi negligenciada a segurança nacional, uma vez que o combate ao terrorismo impõe essa coordenação no mais alto nível. Estabelecer um órgão dela encarregado, em Lei promulgada pelo Presidente da República, em nada comprometeria a competência aludida.

Além da própria existência, hoje, de uma Lei que tipifica o crime de terrorismo, podem ser destacados outros aspectos positivos. A Lei permite atuar contra esses crimes ainda antes de sua consecução (Art. 5º e 6º), na fase de preparação, e respalda o bloqueio de apoios financeiros e outros bens às organizações terroristas (Art. 6º e 12), algo de vital relevância para essas organizações, agora também consideradas criminosas (artigo 19). Assim, houve um significativo amparo à prevenção ao terrorismo. Ao lado dos aspectos positivos destacados, existem pontos fracos importantes como: a retirada do “extremismo político” do rol de atos de terrorismo e a isenção de movimentos sociais e sindicais da prática desses atos; o veto do Art. 4º, impedindo o enquadramento da apologia e incitação ao crime em comento; e a não previsão de um órgão centralizador do combate ao terrorismo.

A pressa em dispor da Lei comprometeu a eficácia do combate ao terrorismo. Ela precisa ser aperfeiçoada, livrando-a do perfil ideológico, pelo qual se buscou mais salvaguardar uma parcela ínfima da

<sup>4</sup> Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/Del2848compilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del2848compilado.htm)>. Acesso em: 06 de Maio de 2016.

população, por afinidade ideológica e interesse político, isentando um potencial *terrorismo doméstico*, ao invés de priorizar a segurança da Nação como um todo. O *terrorismo doméstico*, levado a cabo por extremismo político, é um risco muito mais presente e permanente do que ameaças por razões religiosas, étnicas ou xenófobas.

#### *Referências bibliográficas*

BRASIL. **Código Penal Brasileiro**. Decreto-lei nº 2.848, de 7 de Dezembro de 1940. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/Del2848compilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del2848compilado.htm)>. Acesso em 06 de Mai. 2016.

BRASIL. **Lei Antiterrorismo**. Lei nº 13.260, de 16 de Março de 2016. 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 06 de Mai. 2016.

MINISTÉRIO DA DEFESA. **Glossário das Forças Armadas**. Portaria Normativa nº 196/EMD/MD, de 22 de Fevereiro de 2007. Disponível em: <[http://www.defesa.gov.br/arquivos/File/legislacao/emcfa/publicacoes/md35\\_g\\_01\\_glossario\\_fa\\_4aed2007.pdf](http://www.defesa.gov.br/arquivos/File/legislacao/emcfa/publicacoes/md35_g_01_glossario_fa_4aed2007.pdf)> . Acesso em 08 de Mai. 2016.

WOLOSZYN, André Luís. **Terrorismo Global**. Rio de Janeiro, RJ. Biblioteca do Exército, 2010.