



**Faculdade de Direito da Fundação Escola Superior do Ministério Público
Curso de Pós-Graduação Lato Sensu em Direito Penal**

AUGUSTO REIS BALLARDIM

**TERRORISMO: AFIRMAÇÕES SOBRE A NECESSIDADE DE SUA
CRIMINALIZAÇÃO NO DIREITO PENAL BRASILEIRO**

Porto Alegre
2019

TERRORISMO: AFIRMAÇÕES SOBRE A NECESSIDADE DE SUA CRIMINALIZAÇÃO NO DIREITO PENAL BRASILEIRO

Augusto Reis Ballardim¹

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO. 2 ASPECTOS HISTÓRICOS. 3. CONCEITO E ELEMENTOS DO DELITO. 4. NECESSIDADE DE TIPIFICAÇÃO. 5. CONSIDERAÇÕES FINAIS. REFERÊNCIAS.

RESUMO

O terrorismo é um fenômeno contemporâneo que envolve a imposição de medo em um amplo espectro de pessoas, seja regional, nacional ou mundial. Não há consenso sobre sua definição, mas vários de seus elementos criminais podem ser traçados, como as motivações religiosas ou políticas por trás de sua prática. No Brasil, a Lei nº 13.260/2016 trouxe conceito legal para permitir seu processamento e condenação. Apesar de a Constituição de 1988 já ter determinado sua criação, inúmeras vezes se ergueram contra o ato legislativo, desafiando a necessidade de criminalizá-lo, com base em diferentes argumentos. Todavia, este artigo rebate tais críticas e elogia a diligência do Brasil, pois o crescimento e o uso difundido do terrorismo exigem oportunas intervenções de cada país.

Palavras-chave: terrorismo; elementos do crime; necessidade de criminalização.

ABSTRACT

Terrorism is a contemporary phenomenon that involves the imposition of fear in a wide spectrum of people, be it regional, national or worldwide. There is no consensus about its definition, but several of its criminal elements can be traced, such as the religious or political motivations behind its practice. In Brazil, Law nº 12.260/2016 brought a legal concept to allow its accusation and conviction. Despite 1988 Constitution already determining its creation, several voices rose against the legislative act, challenging the need to criminalize it, based on different arguments. However, this article rebukes said criticism and praises Brazil's diligence, as the rise and widespread use of terrorism demand timely interventions from each country.

Keywords: terrorism; criminal elements; need to criminalize.

1 Augusto Reis Ballardim. Promotor de Justiça do Estado de Minas Gerais. Pós-graduando em Direito Penal pela Fundação Escola Superior do Ministério Público (FMP). Pós-graduado em Direito Público pela Escola Superior da Magistratura Federal (ESMAFE), em convênio com a Universidade de Caxias do Sul (UCS). Graduado em Direito pela Universidade de Santa Cruz do Sul (UNISC), campus Capão da Canoa. E-mail: augusto.ballardim@hotmail.com.

1 INTRODUÇÃO

O terrorismo constitui um fenômeno não propriamente criado, mas certamente disseminado nas últimas décadas. A ameaça ao Ocidente por organizações instaladas no Oriente Médio tornou práticas dessa natureza imediatamente associáveis ao islamismo, muito embora fossem cometidas há centenas de anos, inclusive na Europa e nas Américas.

A globalização acaba por enxertar certos valores culturais de países hegemônicos indiscriminadamente, que passam a ser tidos como universais. Naturalmente, os grupamentos que se dedicam ao combate de tais conteúdos devem aumentar seu escopo geográfico, uma vez que as ideias que consideram ofensivas não mais estão circunscritas a certo país. Em anos recentes, recrudescem a crise migratória e a intolerância cultural e religiosa em diversos pontos do planeta.

Mostra-se previsível, portanto, que atentados terroristas passem a ser cometidos de forma cada vez mais difusa, reclamando a intervenção dos agentes públicos envolvidos na prevenção e na repressão criminal. No Brasil, a Lei nº 13.260, de 16 de março de 2016, ocorreu ao suprimento do lacunoso ordenamento, quase 30 anos depois da formulação do mandamento constitucional de sua criminalização.

Contudo, ainda que sabedoras do contexto mundial superficialmente relatado, vozes da doutrina passaram a criticar a incriminação da conduta, seja no plano abstrato, seja na forma específica adotada pelo legislador pátrio, por razões que se passará a analisar e rechaçar, por se acreditar, dogmaticamente, na necessidade de sua pronta incriminação e validade social.

Reserva-se o primeiro momento à breve discussão dos aspectos históricos do terrorismo. No capítulo seguinte, busca-se conceituá-lo e apresentar seus elementos, segundo os estudiosos e os rumos adotados pela legislação brasileira. Ao final, são elencadas as críticas doutrinárias à criminalização, seguidas da imediata defesa de sua existência e modo de ser.

2 ASPECTOS HISTÓRICOS

Argumenta-se que a alcunha “terrorista” tenha sido popularizada por Edmund Burke (1727-1797), em *Letters of a regicide peace*. A associação da palavra à prática remonta à Revolução Francesa (1789-1799), em decorrência das práticas nada republicanas adotadas pelo líder jacobino Maximilien de Robespierre e seus seguidores na tentativa de estabilizar o novo regime, das quais a mais recordada na atualidade é o emprego da guilhotina contra quem ameaçasse os projetos políticos daqueles que pretendiam assumir o poder².

Todavia, o uso da intimidação e da violência para a obtenção de resultados políticos é muito mais remota. A partir do momento em que se pode identificar grupamentos humanos distintos guerreando por hegemonia, na acepção aristotélica de contrapor cidadãos (“nós”) e inimigos (“eles”)³, a imposição do medo adquire valor, seja puramente simbólico, seja efetivamente real.

O exemplo cuja documentação foi melhor preservada até a contemporaneidade, certamente, é o Império Romano. Afora a erradicação de eventual ameaça estrangeira, as demais intenções romanas ao invadir certo território eram claras: anexação da terra invadida ao império, ampliação da cobrança de impostos e reforço e diversificação da matriz econômica.

Para que tais objetivos fossem alcançados, era necessário que as tradições do local invadido fossem preservadas. O sincretismo cultural é apontado por estudiosos como uma das principais razões para o prolongado domínio de Roma. Contudo, ainda que a preservação, até certo grau, fosse defendida, era ponto pacífico que os habitantes do território invadido fossem ritualisticamente submetidos ao saque, à pilhagem, à violência, ao estupro, de modo que, simbolicamente, tais condutas implicassem submissão a seus novos governantes, infundindo aos vencidos enorme temor pelo poderio do invasor⁴.

2 VIANO, Emílio C. Terrorism: technology, religion and globalization. *Revista Brasileira de Ciências Criminais*, São Paulo, v. 63, p. 116-155, nov. a dez. 2006.

3 LEAL, Bruno Hermes. Feindstrafrecht, de Luís Greco. *Revista Brasileira de Ciências Criminais*, São Paulo, v. 151, p. 459-484, jan. 2019.

Membros da Ordem dos Assassinos, fundada no século XI, atentou contra a vida de diversos governantes do Oriente Médio, sem o mínimo temor de perder a própria vida em meio à ação. Aliás, nem sempre a execução do plano era necessária: conta-se que Saladino, notório líder das Cruzadas, tenha acordado certa noite e percebido um punhal ao lado de sua cama, o que significava uma mensagem dos assassinos no sentido de que, se quisessem, poderiam tê-lo matado⁵.

Saltando para momentos mais próximos, o assassinato do arquiduque Francisco Ferdinando, estopim para a Primeira Guerra Mundial (1914-1918), foi considerado um ato terrorista. A morte do czar Alexandre II pela organização russa Narodnaya Volya também. Curiosamente, em 1930, o terrorismo era associado à opressão em massa praticada pelo Estado, o que ensejou a ascensão de partidos populistas de orientação nacionalista na Alemanha e na Itália⁶.

Posteriormente, durante a Guerra Fria, o capitalismo deu a tônica para a definição do conceito: países periféricos que se organizavam para a expulsão dos neocolonialistas (não raro, com o apoio da URSS), como El Salvador, Guatemala e Honduras, tinham seus movimentos caracterizados como “terroristas” pelo governo americano. Aos poucos, grupos nacionalistas (País Basco, Curdistão), alvos econômicos (Oriente Médio) e traficantes de drogas (Colômbia) trouxeram novos contornos ao vocábulo⁷. Sobrevindo a década de 1990, dezenas de grupos terroristas passaram a fazer parte dos noticiários, provenientes de todos os cantos do globo⁸.

O atentado ao World Trade Center em 11 de setembro de 2001 inaugura uma nova compreensão global do terrorismo. Os dias que se seguiram à tragédia foram marcados pela incompreensão dos indivíduos ordinários,

4 SÁ, Matheus Zorzi. Análise da necessidade de regulamentação do crime de terrorismo. *Revista dos Tribunais*, São Paulo, v. 965, p. 169-197, mar. 2016.

5 GONÇALVES, Joanisval Brito, e REIS, Marcus Vinícius. *Terrorismo: conhecimento e combate*. Niterói: Impetus, 2017. p. 24.

6 VIANO, Emílio C. Terrorism: technology, religion and globalization. *Revista Brasileira de Ciências Criminais*, São Paulo, v. 63, p. 116-155, nov. a dez. 2006.

7 *Ibidem*.

8 CABETTE, Eduardo Luiz Santos, e NAHUR, Marcius Tadeu Maciel. *Terrorismo: Lei 13.260/16 comentada*. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 2017. p. 22-52.

acostumados à normalidade de suas rotinas, em relação ao gravíssimo acontecimento, bem como pelo recrudescimento da política americana, interna e externa, à procura de culpados para encontrar e destruir.

Os Estados Unidos da América constituem-se em alvo preferencial das organizações terroristas islâmicas por motivos bastante óbvios. A propaganda norteamericana desde a Guerra Fria anuncia sua primazia no sistema capitalista, englobando os modos de vida mais distintos possíveis, fortemente combatidos pelas teocracias tradicionalistas do Oriente Médio. Mas não é só: o forte colonialismo dos EUA na região, com sucessivas intervenções na política e na economia locais há décadas, tornam aquele país o inimigo natural de regimes políticos cujo fortalecimento depende de seu distanciamento. Como afirma Benjamin Barber, “não se pode exportar o McMundo e chamar isso de democracia”, tampouco “exportar os Estados Unidos e chamar isso de liberdade”^{9,10}.

Os meios adotados são os mais diversos: homens-bomba, sabotagem de meios de transporte e assassinatos, inclusive transmitidos pela rede mundial de computadores¹¹. Estima-se que aproximadamente 80% dos atos envolvem o uso de explosivos¹². Os últimos anos viram nascer novas modalidades, como o ciberterrorismo, consistente no ataque perpetrado por *hackers* a sites institucionais e bancos de dados, além do ecoterrorismo, já contemplado pela codificação penal francesa¹³.

Mais do que o instrumento escolhido, que varia conforme a cultura em que é gestado e o momento histórico em que é praticado, o terrorismo é marcado pela intenção de provocar medo de forma difusa, visando à desestruturação local, regional ou até mundial, sem a menor identificação de

9 BARBER, Benjamin. *O império do medo*. Rio de Janeiro: Record, 2005.

10 Aliás, “(...) tudo envolve perspectiva política e propaganda, de modo que o talibã de hoje, terrorista para os EUA, foi considerado aliado e guerreiro da Liberdade na década de 1980, quando combatia os soviéticos no Afeganistão”. GONÇALVES, Joanisval Brito, e REIS, Marcus Vinícius. *Terrorismo: conhecimento e combate*. Niterói: Impetus, 2017. p. 127.

11 CABETTE, Eduardo Luiz Santos, e NAHUR, Marcius Tadeu Maciel. *Terrorismo: Lei 13.260/16 comentada*. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 2017. p. 10-14.

12 GONÇALVES, Joanisval Brito, e REIS, Marcus Vinícius. *Terrorismo: conhecimento e combate*. Niterói: Impetus, 2017. p. 134.

13 PRADO, Luiz Régis, e CARVALHO, Érika Mendes de. Delito político e terrorismo: uma aproximação conceitual. *Revista dos Tribunais*, São Paulo, v. 990, p. 405-441, abr. 2018.

consenso em sua formulação. Passa-se, no ponto seguinte, à análise jurídica da construção social.

3 CONCEITO E ELEMENTOS DO DELITO

Frente à indefinição natural do termo, à qual se agrega certa contaminação contemporânea, que tende a associá-lo somente à vertente islâmica¹⁴, adota-se o conceito simples (e metajurídico) de Noam Chomsky, segundo o qual consiste no “uso calculado da violência ou da ameaça de violência para atingir objetivos políticos, religiosos ou ideológicos, em sua essência, sendo isso feito por meio de intimidação, coerção ou instalação do medo”¹⁵.

A doutrina atual elenca certas modalidades de terrorismo: subversivo, repressivo, ideológico, nacionalista, religioso, entre outros¹⁶. Segundo suas finalidades mais latentes, podem ser diferenciadas as vertentes nacionalista (intuito separatista), étnica (ou xenofóbica) e religiosa (praticada de forma abusiva, como veículo de disseminação da intolerância e do fundamentalismo¹⁷). Com tais considerações, avança-se às questões mais técnicas.

Quanto aos componentes do delito, com supedâneo no Código Penal da Espanha, Manuel Cancio Meliá, uma das maiores autoridades no assunto, defende ser essencial sua prática por uma organização armada (a), com utilização de meios de intimidação massiva (b) e com projeção estratégica (c). Sustenta, inclusive, que o fundamento da punibilidade seja o exercício ilegal do direito de reunir-se e associar-se. Além disso, defende que o terrorismo “veio

14 CALLEGARI, André Luís et ali. *O crime de terrorismo: reflexões críticas e comentários à Lei de Terrorismo*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2016. p. 59.

15 CHOMSKY, Noam. *11 de setembro*. 3 ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2002. p. 21-22.

16 GOMES, Luiz Flávio et alli. *Terrorismo*. Salvador: Juspodivm, 2017. p. 23.

17 GONÇALVES, Antônio Batista. Os direitos e garantias fundamentais atinentes à intolerância religiosa e a relação com o terrorismo. *Doutrinas Essenciais de Direito Constitucional*, São Paulo, v. 8, p. 1089-1127, ago. 2015.

para ficar”¹⁸. No mesmo caminho, em razão de sua difusão, já se disse que a delinquência terrorista deveria ser controlada pelo próprio Código Penal¹⁹.

A necessidade de organização armada (a), embora seja a mais verificada, no atual contexto mundial, é bastante discutível, pois há mecanismos exclusivamente digitais, no âmbito do ciberterrorismo, que poderiam configurar a prática. A sabotagem de meios de transporte controlados por sistemas de informática, por exemplo, não exigiria armamento no estrito sentido da palavra²⁰.

A intimidação massiva (b), ou “terrorismo instrumental”, significa que o medo difuso é o meio através do qual se busca certo objetivo. A indeterminação das vítimas, sendo irrelevante a prática do delito contra sujeito A ou B, insere-se nesta característica.

Completando a tese de Meliá, a projeção estratégica (c) constitui a verdadeira essência do terrorismo, pois o dolo do agente não é exclusivamente seu, orientando-se a realizar a vontade da organização a que pertence, atingindo certa ordem democrática. Desta feita, seu dolo (e o do grupo) não se resume à conduta e ao resultado típico usualmente verificado (no homicídio, o óbito, por exemplo). Em vez disso, transcende tais consequências lógicas, já que terceiros (ou a espécie humana *inteira*) serão igualmente atingidos pelo delito, como originalmente *querido* pelo(s) infrator(es).

Afora tais considerações doutrinárias, na dogmática nacional, a própria Constituição da República já exigiu a criminalização do terrorismo por instrumento legal em seu art. 5º, XLIII, tratando-o como inafiançável e insuscetível de graça ou anistia.

Atendendo a este anseio, os contornos trazidos pela Lei nº 13.260/2016 à infração penal em tela são os seguintes²¹:

18 MELIÁ, Manuel Cancio. Sentido y límites de los delitos de terrorismo. *Revista Brasileira de Ciências Criminais*, São Paulo, v. 71, p. 147-180, mar. a abr. 2008.

19 PRADO, Luiz Régis, e CARVALHO, Érika Mendes de. Delito político e terrorismo: uma aproximação conceitual. *Revista dos Tribunais*, São Paulo, v. 990, p. 405-441, abr. 2018.

20 No ponto, bastante abrangente é a codificação alemã. Para comentários a respeito, TANGERINO, Davi de Paiva Costa. Aspectos penais do terrorismo na Alemanha: uma breve introdução. In: FERNANDES, Antonio Scarance; ZILLI, Marcos. (Coord.). *Terrorismo e justiça penal: reflexões sobre a eficiência e o garantismo*. Belo Horizonte: Fórum, 2014. p. 273-290.

21 Para um histórico das discussões legislativas, ver GUARANHA, Olívia Landi Corrales. A racionalidade legislativa das leis penais: um estudo sobre a construção da política criminal antiterrorismo brasileira. *Revista Brasileira de Ciências Criminais*, São Paulo, v. 147, p. 643-683,

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.

§ 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:

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

§ 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.

Outros tipos penais foram criados pelo mesmo diploma: a participação em organização terrorista (art. 3º), a prática de atos preparatórios (art. 5º) e o financiamento do terrorismo (art. 6º)²². Combatem-se, desse modo, inúmeras manifestações de um mesmo fenômeno, que frequentemente demanda pluralidade de envolvidos, vultosos recursos financeiros e grande quantidade de estudos prévios do local (físico ou virtual) do ataque.

Como bem jurídico protegido, portanto, pode-se apontar que valores caros à coletividade, como a paz social, a incolumidade pública e a normalidade democrática sejam afetados pela conduta em exame. Há um *plus* em relação às

set. 2018.

²² Há considerável dissenso doutrinário acerca da caracterização dos demais delitos como equiparados a hediondo, como preconiza a Constituição Federal. Por todos, ver discussão em: GOMES, Luiz Flávio *et alli*. *Terrorismo*. Salvador: Juspodivm, 2017. p. 160-173.

condutas materialmente verificadas, o que reclama incriminação específica, como se verá no ponto seguinte.

Dos três elementos de Meliá, portanto, a lei brasileira exige apenas (b): a capacidade de intimidação massiva. Não que o caráter armado (a) não seja tipificado, pois, ao revés, é o mais comum. Entretanto, a afastar a necessidade de armas, há tipicidade para o terrorismo exclusivamente cibernético, por exemplo, no inciso IV do dispositivo.

Afora isso, conquanto haja entendimentos que reclamem o caráter organizacional para a imputação (c)²³, esta não foi a declaração do legislador, que a admite, mas a ela não se limita. Assim, a atuação do “lobo solitário”, que difere do “terrorista individual” por não estar inserido em qualquer grupamento terrorista²⁴, poderá também configurar o fato típico em exame.

Como o tipo é plurinuclear, as formas de seu cometimento são as mais variadas e não demandam grande esforço interpretativo. Examina-se, em vez disso, a opção legal por eleger “razões de xenofobia, discriminação ou preconceito de raça, cor, etnia e religião” como fundamentos para a incoação. Tais conceitos não exaurem os objetos possíveis dos atos terroristas (razões de gênero, de política ou de matriz econômica ainda poderiam ser elencadas, por exemplo), mas são suficientes para delimitar seus contextos. É que, sobretudo na atualidade, são os elementos de estraneidade étnica, racial e religiosa as principais motrizes para a violência generalizada²⁵.

Fica provada, enfim, a diversidade do fenômeno e a dificuldade em delimitar seus contornos de forma precisa, diante da enorme gama de comportamentos e motivações que pode abarcar. Sendo imperiosa sua pronta descrição normativa, de modo que as condutas praticadas não permaneçam impunes ou insuficientemente sancionadas, o legislador inovou no ordenamento com preceito adequado à repressão de tão graves fatos.

23 CALLEGARI, André Luís et ali. *O crime de terrorismo: reflexões críticas e comentários à Lei de Terrorismo*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2016. p. 94.

24 GOMES, Luiz Flávio *et alli*. *Terrorismo*. Salvador: Juspodivm, 2017. p. 43-48.

25 Apenas como hipótese, caso existisse um violento grupo separatista brasileiro, à guisa do basco ETA, motivado apenas pela superioridade econômica da região Sudeste, por exemplo, poder-se-ia concluir pela ausência de subsunção de seus atos à lei em vigor. Algo a se pensar.

4 NECESSIDADE DE TIPIIFICAÇÃO

Como visto, inculcar difusamente medo em certa população para fins político-ideológicos corresponde à definição mais ampla de terrorismo. Condutas com tal objetivo foram praticadas reiteradamente em todas as etapas da história humana, vulnerando a integridade física, o patrimônio, a dignidade sexual e demais valores imprescindíveis no âmbito do convívio humano. Natural, portanto, que o Direito Penal se ocupe de tais violações.

O primeiro argumento centra-se na suposta indefinição dos tipos penais da Lei nº 13.260/2016, o que redundaria em sua inconstitucionalidade. As infrações seriam excessivamente abertas, ferindo de morte o princípio da legalidade penal.

De plano, reitera-se que o diploma tratado apenas regulamenta mandado de criminalização já constante da Constituição da República (art. 5º, XLIII). Afora isso, como visto no capítulo anterior, não há consenso doutrinário quanto aos elementos da infração e as organizações adotam métodos cada vez mais refinados para impor terror. Atento à evolução da prática, andou bem o legislador ao prever até mesmo o ciberterrorismo como modalidade do crime, sendo bastante previsível que os meios informáticos serão cada vez mais utilizados para espalhar o terror.

Outro fundamento contrário à existência de um crime autônomo de terrorismo centra-se na previsão de tipos penais autônomos que já abarquem eventuais condutas praticadas. De fato, torna-se difícil pensar em alguma ação terrorista característica que não pudesse ser inserida em algum preceito primário constante do catálogo ou de leis especiais, mormente as mais gravosas (homicídio, genocídio, racismo e demais formas de discriminação).

Todavia, o terrorismo especializa-se justamente em razão da conduta infrativa ser orientada a um fim: o assassinato, a devastação e a sabotagem não são autoexaurientes e não constituem o intento principal de seus praticantes. Na verdade, o que buscam é infligir temor à comunidade com vistas à fragilização

do tecido social. A gravidade é, portanto, incrementada, e o ofendido é apenas o instrumento de um fim ulterior²⁶. O raciocínio, em si, não é diverso daquele empregado no delito de genocídio, que também contém em si tipos penais clássicos, mas se caracteriza pelo especial fim de agir.

Além disso, as atividades terroristas costumam estar inseridas no contexto organizacional, submetidas à hierarquia e à organização, encetadas com *iter criminis* e meios um tanto próprios, além alcançarem vítimas, em tese, indeterminadas, particularidades que não devem ser desconsideradas por ocasião da eleição de cominação penal distinta.

Discute-se também acerca da necessidade de criminalização sob o viés do simbolismo legislativo, no sentido de que a produção normativa expedita visaria apenas à satisfação imediata do sentimento social de insegurança, sem aplicabilidade prática.

Carga simbólica existe em qualquer comando legal, porque direito é linguagem, e linguagem é comunicação de sentido. O problema existe quando há hipertrofia ou exclusividade dessa função, em detrimento de sua concretização material²⁷. Recordar-se que a própria violência em si possui eminente caráter simbólico, sobretudo quando considerados os fins a que se destina o terrorismo²⁸. Há despersonalização das vítimas e afronta à organização social²⁹. Diante dos vários atentados praticados somente nos últimos vinte anos, com considerável número de vítimas (muito embora o número seja um dado puramente acessório, um “valor agregado”³⁰), a realidade espanca a alegada falta de razão para a criminalização da conduta.

26 CALLEGARI, André Luís, e LINHARES, Raul Marques. Terrorismo: uma aproximação conceitual. *Revista Brasileira de Ciências Criminais*, São Paulo, v. 115, p. 195-219, jul. a ago. 2015.

27 LYRA, José Fernando Dias da Costa, e HOMMERDING, Adalberto Narciso. A irracionalidade das leis penais e o simbolismo negativo: o caso do legislador brasileiro no projeto de punir o crime de terrorismo. *Revista Brasileira de Ciências Criminais*, São Paulo, v. 110, p. 299-328, set. a out. 2014.

28 VIANO, Emílio C. Terrorism: technology, religion and globalization. *Revista Brasileira de Ciências Criminais*, São Paulo, v. 63, p. 116-155, nov. a dez. 2006.

29 CALLEGARI, André Luís et ali. *O crime de terrorismo: reflexões críticas e comentários à Lei de Terrorismo*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2016. p. 44.

30 ECO, Umberto. *Pape Satàn Aleppo: crônicas de uma sociedade líquida*. Rio de Janeiro: Record, 2017. p. 142.

Outra crítica doutrinária reside no fato de que o Brasil jamais teria sido alvo de organizações terroristas organizadas³¹. Ora, acaso seria requisito de validade de uma lei que o país ao qual se destina devesse primeiro sofrer com o grave ato, para só então aprovar diploma que lhe previsse sanções? O propedêutico adágio de que “o direito está sempre atrás dos fatos sociais” deve ser *celebrado* quando se trata de ceifar vidas? Trata-se de visão bastante ingênua, considerando a capilarização global de tais entidades. Relata-se, por exemplo, que o serviço de inteligência brasileiro teria sido capaz de evitar atos terroristas que seriam praticados durante a Copa do Mundo de 2014. Recentemente, houve um massacre numa mesquita na Nova Zelândia, nação turística e extremamente pacífica. A globalização aproximou os distantes e o pretense isolamento é uma elaborada ilusão.

Ademais, para a parcela de estudiosos que defende que o terrorismo possa ser praticado pelo próprio Estado (a que aderimos), quando dotado de estruturas tendentes à corrupção ou à supressão das liberdades civis, a prévia tipificação do ato caracteriza um meio de defesa da própria população contra o arbítrio governamental, sob pena de restarem possivelmente impuníveis, sob o manto da máxima da anterioridade da lei penal.

Especificamente no que tange à lei em vigor, há preocupação no que tange à previsão do terrorismo como crime de atentado. Defende-se que a incriminação de atos preparatórios seja incompatível com o Estado Democrático de Direito.

Fala-se, ainda, na utilização da guerra ao terror como meio para disseminar violações de direitos fundamentais da população³², por meio de tortura³³, invasões de privacidade, detenções de integrantes de grupos étnicos

31 CAMBI, Eduardo, e 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.

32 DIETER, Maurício Stegemann. Terrorismo: reflexões a partir da criminologia crítica. *Revista Brasileira de Ciências Criminais*, São Paulo, v. 75, p. 295-338, nov. a dez. 2008.

33 CALLEGARI, André Luís, e LINHARES, Raul Marques. O combate ao terrorismo: entre a guerra ao terror e a construção da paz em casos extremos como o da ticking time bomb. *Revista Brasileira de Ciências Criminais*, São Paulo, v. 125, nov. 2016.

para averiguação de informações pessoais e até mesmo recusa de admissibilidade de habeas corpus³⁴.

Quanto às últimas duas críticas, repudia-se veementemente qualquer tentativa infundada de restrição de tais direitos sem que haja indícios de autoria e materialidade de infração penal. Não se admite que, por uma “reserva de custos”, a dignidade humana seja fragilizada³⁵. Por outro lado, o princípio da vedação da proteção deficiente exige a criminalização da conduta, tentada ou consumada, tornando-se impositiva a utilização de institutos como a prisão preventiva, a prisão temporária, a busca e apreensão e outros congêneres, como em qualquer outro delito que preencha as hipóteses legais.

Por fim, existe temor na doutrina de que a tipificação do terrorismo venha a criminalizar movimentos sociais³⁶. A argumentação, contudo, é infundada. A própria Lei 13.260/2016 trouxe dispositivo declarando sua inaplicabilidade para as reivindicações sociais, que, em tese, nada têm a ver com medo, mas com cidadania. Terrorismo, aliás, não é crime político e não merece ser confundido com qualquer pretensão organizada de mudança do *status quo*.

O Brasil é excessivamente leniente com certos delitos praticados sob a frágil alegação de que se trata de reivindicação social ou desobediência civil, em manifestações que de pacíficas não têm nada. Basta a recordação de inúmeros atos criminosos praticados pelo Movimento dos Sem-Terra, violando integridade física e propriedade alheias, que não redundaram em qualquer punição. O que há, nessa seara, é impunidade e intenção de constranger a sociedade a adotar ou aceitar ideologias a fórceps.

Afora isso, qualquer violência contra o Estado, seus agentes e suas instituições já seria punível de qualquer maneira, sob artigos distintos do Código Penal ou da legislação extravagante. Até mesmo o tão questionado delito de

34 CHEVIGNY, Paul. Repressão nos Estados Unidos após o ataque de 11 de setembro. *Revista Brasileira de Ciências Criminais*, São Paulo, v. 47, p. 386-408, mar. a abr. 2004.

35 GRECO, Luís. As regras por trás da exceção: reflexões sobre a tortura nos chamados “casos de bomba relógio”. *Revista Brasileira de Ciências Criminais*, São Paulo, v. 78, p. 7-40, maio a jun. 2009.

36 CAMBI, Eduardo, e 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.

desacato teve sua constitucionalidade confirmada (com acerto, pois a censura é inadmissível, mas a ninguém é dado escarnecer da função pública).

Enfim, as reiteradas críticas à infração penal em tela são marcadas por um viés ideológico claro³⁷. Depõem contra a lei e a ordem, visando ao caos social, em detrimento de cidadãos dignos, que desempenham suas atividades de forma lícita e que cumprem seus deveres para com os demais. Ignora-se a extrema brutalidade e a ausência de quaisquer freios morais ínsitos a quem se propõe assassinar inocentes, em ambientes pacíficos, num dia qualquer, com armas de guerra. Evita-se pensar que a própria Assembleia Constituinte, década e meia antes do incidente das Torres Gêmeas, já se preocupava com o fenômeno, a ponto de equipará-lo à tortura e ao tráfico de drogas no que tange à hediondez.

Globalização não significa igualdade, mas a presença de um e outro, em coexistência³⁸. Ao lado dos princípios de contenção penal, como garantias da pessoa humana, também se pode falar em vedação de proteção deficiente ao direito fundamental de autodeterminação (ou até de não ter medo, como já sustentado alhures³⁹).

Combate ao sistema capitalista, nacionalismo, superioridade étnica, cruzadas religiosas contra os “infieis”. Motivações vazias que fortalecem e sacrificam os próprios criminosos, mas incomparavelmente mais vítimas inocentes, na condição de massa de manobra sob o comando dos mandantes, estes sim preocupados com apenas um valor: o poder.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

37 SOUZA, Leonardo Giardin de, e PESSI, Diego. *Bandidolatria e demócídio*. 3 ed. Porto Alegre: SV Editora, 2018.

38 GARCIA, Maria. Torres gêmeas: as vítimas silenciadas. O direito internacional entre o caos e a ordem. A questão cultural no mundo globalizado. *Doutrinas Essenciais de Direitos Humanos*, São Paulo, v. 1, p. 1349-1364, ago. 2011.

39 NOBRE, Milton Augusto de Brito. A fundamentalidade do direito de não ter medo e o terrorismo. *Revista Eletrônica da Procuradoria do Tribunal de Contas do Estado do Pará*, Belo Horizonte, ano 01, n. 01, p. 55–68, jan. a dez. 2018.

Provou-se que a intimidação de grupos sociais para atingir metas político-ideológicas é uma constante na história da humanidade. Embora não haja uniformidade na conceituação, tampouco na enumeração de seus elementos, é inegável que há material suficiente para apontar linhas-mestras em tal construção. A falta de consenso só demonstra as inúmeras formas de manifestação, a complexidade das questões culturais envolvidas e a dificuldade em prevenir e reprimir suas ocorrências.

A intimidação, quer simbólica, quer real, foi e continuará sendo meio adequado para a concretização das metas ideológicas mais escusas que, ao fim e ao cabo, resumem-se à obtenção e à manutenção do poder de indivíduos e coletivos que não logram alcançá-lo pacífica e democraticamente. O ser humano vive, pensa e projeta o futuro, por isso sente medo, sobretudo quando percebe o sofrimento do semelhante.

A Lei nº 13.260/2016, finalmente, tipificou o delito de terrorismo, chancelando a necessidade de se aferir finalidade de provocar terror social ou generalizado, por meio da exposição a perigo de pessoa, patrimônio, paz pública ou incolumidade pública, por razões de xenofobia, discriminação ou preconceito de raça, cor, etnia e religião. Embora não tenha esgotado as possíveis fundamentações dos atos terroristas, suas principais manifestações estão abarcadas pelo preceito primário, assim como os meios pelos quais se instrumentalizam.

Ignorar a existência de grupos terroristas que buscam atingir seus objetivos de forma organizada, meticulosamente planejada e cruelmente executada, com o emprego de meios desde os mais rudimentares aos mais tecnologicamente avançados, é absurdamente ingênuo e incompatível com as reiteradas demonstrações de periculosidade concreta que oferecem. Exigir que o Direito feche os olhos para tais fatos é igualmente perigoso, diante do vácuo de punibilidade que a omissão poderia gerar.

Ante o exposto, é elogiável a preocupação do legislador brasileiro com a temática, ao prever tipo penal apropriado para o seu combate em momento anterior à difusão da criminalidade terrorista no país. As críticas e os temores

quanto à sua existência, embora compreensíveis, merecem ser rebatidas, pois não se identificam excessos no combate a tão grave delito.

REFERÊNCIAS

BARBER, Benjamin. *O império do medo*. Rio de Janeiro: Record, 2005.

CABETTE, Eduardo Luiz Santos, e NAHUR, Marcius Tadeu Maciel. *Terrorismo: Lei 13.260/16 comentada*. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 2017.

CALLEGARI, André Luís, e LINHARES, Raul Marques. Terrorismo: uma aproximação conceitual. *Revista Brasileira de Ciências Criminais*, São Paulo, v. 115, p. 195-219, jul. a ago. 2015.

CALLEGARI, André Luís, e LINHARES, Raul Marques. O combate ao terrorismo: entre a guerra ao terror e a construção da paz em casos extremos como o da ticking time bomb. *Revista Brasileira de Ciências Criminais*, São Paulo, v. 125, nov. 2016.

CALLEGARI, André Luís et ali. *O crime de terrorismo: reflexões críticas e comentários à Lei de Terrorismo*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2016.

CAMBI, Eduardo, e 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.

CHEVIGNY, Paul. Repressão nos Estados Unidos após o ataque de 11 de setembro. *Revista Brasileira de Ciências Criminais*, São Paulo, v. 47, p. 386-408, mar. a abr. 2004.

CHOMSKY, Noam. *11 de setembro*. 3 ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2002.

CONDE, Francisco Muñoz. As origens ideológicas do direito penal do inimigo. *Revista Brasileira de Ciências Criminais*, São Paulo, v. 83, p. 93-119, mar. a abr. 2010.

DIETER, Maurício Stegemann. Terrorismo: reflexões a partir da criminologia crítica. *Revista Brasileira de Ciências Criminais*, São Paulo, v. 75, p. 295-338, nov. a dez. 2008.

ECO, Umberto. *Pape Satàn Aleppe: crônicas de uma sociedade líquida*. Rio de Janeiro: Record, 2017.

GARCIA, Maria. Torres gêmeas: as vítimas silenciadas. O direito internacional entre o caos e a ordem. A questão cultural no mundo globalizado. *Doutrinas Essenciais de Direitos Humanos*, São Paulo, v. 1, p. 1349-1364, ago. 2011.

GOMES, Luiz Flávio et alli. *Terrorismo*. Salvador: Juspodivm, 2017.

GONÇALVES, Antônio Batista. Os direitos e garantias fundamentais atinentes à intolerância religiosa e a relação com o terrorismo. *Doutrinas Essenciais de Direito Constitucional*, São Paulo, v. 8, p. 1089-1127, ago 2015.

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

GRECO, Luís. As regras por trás da exceção: reflexões sobre a tortura nos chamados “casos de bomba relógio”. *Revista Brasileira de Ciências Criminais*, São Paulo, v. 78, p. 7-40, maio a jun. 2009.

GUARANHA, Olívia Landi Corrales. A racionalidade legislativa das leis penais: um estudo sobre a construção da política criminal antiterrorismo brasileira.

Revista Brasileira de Ciências Criminais, São Paulo, v. 147, p. 643-683, set. 2018.

LEAL, Bruno Hermes. Feindstrafrecht, de Luís Greco. *Revista Brasileira de Ciências Criminais*, São Paulo, v. 151, p. 459-484, jan. 2019.

LYRA, José Fernando Dias da Costa, e HOMMERDING, Adalberto Narciso. A irracionalidade das leis penais e o simbolismo negativo: o caso do legislador brasileiro no projeto de punir o crime de terrorismo. *Revista Brasileira de Ciências Criminais*, São Paulo, v. 110, p. 299-328, set. a out. 2014.

MELIÁ, Manuel Cancio. Sentido y límites de los delitos de terrorismo. *Revista Brasileira de Ciências Criminais*, São Paulo, v. 71, p. 147-180, mar. a abr. 2008.

NOBRE, Milton Augusto de Brito. A fundamentalidade do direito de não ter medo e o terrorismo. *Revista Eletrônica da Procuradoria do Tribunal de Contas do Estado do Pará*, Belo Horizonte, ano 01, n. 01, p. 55-68, jan. a dez. 2018.

PRADO, Luiz Régis, e CARVALHO, Érika Mendes de. Delito político e terrorismo: uma aproximação conceitual. *Revista dos Tribunais*, São Paulo, v. 990, p. 405-441, abr. 2018.

SÁ, Matheus Zorzi. Análise da necessidade de regulamentação do crime de terrorismo. *Revista dos Tribunais*, São Paulo, v. 965, p. 169-197, mar. 2016.

SOUZA, Leonardo Giardin de, e PESSI, Diego. *Bandidolatria e democídio*. 3 ed. Porto Alegre: SV Editora, 2018.

TANGERINO, Davi de Paiva Costa. Aspectos penais do terrorismo na Alemanha: uma breve introdução. In: FERNANDES, Antonio Scarance; ZILLI,

Marcos. (Coord.). *Terrorismo e justiça penal: reflexões sobre a eficiência e o garantismo*. Belo Horizonte: Fórum, 2014. p. 273-290.

VIANO, Emílio C. Terrorism: technology, religion and globalization. *Revista Brasileira de Ciências Criminais*, São Paulo, v. 63, p. 116-155, nov. a dez. 2006.