

A IMPORTÂNCIA DE UMA REDEFINIÇÃO DO REGRAMENTO DA LEI ANTITERRORISMO PARA A SEGURANÇA PÚBLICA¹

Gracia Cristina Moreira do Rosário²

RESUMO

Com o presente trabalho procura-se demonstrar a necessidade de se redefinir o tipo penal do crime de terrorismo, disciplinado pela Lei nº 13.260/2016, com o propósito de expandir o rol de elementos normativos definidores da conduta incriminadora, bem como avaliar os impactos positivos que a alteração legislativa pode significar para a implementação de uma Política Nacional de Segurança Pública e Defesa Social norteadas pelos princípios da Lei nº 13.675/2018 e para os demais órgãos de segurança e inteligência que atuam no enfrentamento de tais ameaças. Visando o aperfeiçoamento do regramento jurídico teceremos uma análise crítica à proposta legislativa contida no PL nº 83/2023, que propõe a adoção do critério de motivação política para configuração da conduta infracional. Para tanto adotamos os métodos dedutivo e tipológico, conseguidos por meio da revisão bibliográfica ao conteúdo aqui descrito e da experiência das aulas ministradas na Escola Superior de Defesa.

Palavras-chave: Estado Democrático de Direito. Dignidade da Pessoa Humana. Segurança Pública. Terrorismo.

THE IMPORTANCE OF REDEFINING COUNTER TERRORISM LAWS FOR PUBLIC SAFETY

ABSTRACT

This paper aims to demonstrate the need for the redefinition of the crime of terrorism, as it is disciplined by Counter Terrorism Law nº 13.260/2016, with the purpose of expanding the list of normative elements that define its criminal conduct, as well as evaluating the positive impacts that the legislative change might mean for the implementation of a National Policy on Public Security and Social Defense guided by the principles contained in Brazilian federal law - nº 13.675/2018 and for the other security and intelligence agencies that act in the wake of such threats. Aiming for the improvement of the legal regulation we also performed a criticism of the legislative proposal contained in initiative nº 83/2023 which suggests the adoption of the criterion of political motivation for the configuration of terrorist action. For that, we adopted the deductive and typological methods, obtained through the bibliographic review of the content here described and the experience taught at the classes of the Escola Superior de Defesa.

Keywords: Democratic State of Law. Human Dignity. Public Safety Terrorism.

¹ Trabalho de Conclusão de Curso, sob a orientação do Prof. Dr. Christian Vianna de Azevedo, apresentado à Escola Superior de Defesa, como exigência parcial para obtenção do título de *Especialista em Inteligência Estratégica*. Gentilmente cedido pela autora para a presente edição.

² Juíza Titular da 1ª Vara de Órfãos e Sucessões.

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO; 922. ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO E A SEGURANÇA PÚBLICA; 3. ATUAÇÃO DA INTELIGÊNCIA NA PERCEPÇÃO DE AMEAÇAS; 4. TERRORISMO E A LEI ANTITERRORISMO. 5. CONCLUSÃO; REFERENCIAS

1. INTRODUÇÃO

O presente estudo foi elaborado com o propósito de tecer uma análise crítica às lacunas contidas na da Lei Antiterrorismo - nº 13.260/2016 e ao Projeto de Lei nº 83/2023 que, dentre outras medidas, busca expandir o tipo penal do crime de terrorismo para que este passe a prever entre seus elementos definidores a motivação política. Visando a busca e o aperfeiçoamento do regramento jurídico, defenderemos que ao invés considerar razões de cunho político como elemento culminante da conduta criminosa, que a proposta legislativa, caso venha a ser acolhida, passe a considerar a motivação ideológica como elemento configurador do tipo penal.

Aproveitaremos deste introito para esclarecer desde já que a Lei nº 13.260/2016 exige três requisitos concomitantes para a configuração da infração penal, estes são: 1) a realização de atos contra a vida, integridade física, instalações ou espaços públicos ou o uso de objetos que causem destruição em massa; 2) por razões de xenofobia, discriminação ou preconceito de raça, cor, etnia e religião; e 3) com o objetivo de provocar terror social ou generalizado.

Por força do princípio da reserva legal, também conhecido como princípio da legalidade estrita, expresso no art. 1º do Código Penal e no artigo 5º, inciso XXXIX da Constituição Federal, é vedado o emprego interpretação expansiva, bem como o uso da analogia *in malam parte* no âmbito do direito criminal. Portanto atos violentos e de expressivo potencial lesivo à segurança pública mesmo que reúnam em si os demais elementos do tipo penal, mas que não sejam cometidas em razão da xenofobia, discriminação de raça, cor e religião, não se enquadrarão na tipificação do terrorismo.

Concordamos em parte com as justificativas que motivaram a proposta apresentadas pelo Projeto de Lei nº 83/2023. Neste, o legislador propõe a inclusão da motivação política no segundo elemento definidor do crime, o que expandiria o escopo de aplicação do tipo penal e colaboraria para a concreção dos demais objetivos previstos na lei, possibilitando aos agentes de segurança que atuem em esferas onde hoje não se faz possível. Entretanto, pelas razões que serão expostas argumentamos que a alteração legal deve também tipificar a motivação ideológica além da política, assegurando que não ocorra a prática de condutas terroristas, por via transversa, escudadas por considerações de natureza política, filosófica, religiosa, ideológica ou qualquer outra similar.

O resultado que se espera, além de aprofundar o debate acerca do tema e trazer a lume seus aspectos doutrinários, é analisar os impactos e desdobramentos que eventual redefinição do regramento poderá trazer para a garantia da segurança pública. Do ponto de vista metodológico, nos valeremos da técnica dedutiva, desenvolvida com o apoio da pesquisa bibliográfica pertinente, bem como pela interpretação do próprio texto normativo.

O ponto de partida para a nossa análise será uma explicação sobre a concreção dos princípios constitucionais e sua relação com a defesa da dignidade da pessoa humana e a salvaguarda dos direitos fundamentais. Abordaremos, especificamente, a segurança pública e como esta dialoga com o sistema introduzido pela lei antiterrorismo. O amparo dos ensinamentos daqueles que, com esmero, se debruçaram sobre a dogmática constitucional se prova particularmente favorável ao desenvolvimento do argumento deste estudo.

A segunda etapa se propõe a examinar o arranjo institucional do Sistema Único de Segurança Pública (SUSP), instituído pela Lei nº 13.675/2018 e os demais fundamentos do Sistema Brasileiro de Inteligência (SISBIN), bem como os princípios que norteiam as atividades de monitoramento, vigilância e inteligência. Desta breve análise procuramos explicitar o papel fundamental que a condução Política Nacional de Segurança Pública e Defesa Social exerce para a manutenção do Estado Democrático de Direito.

Qualquer pesquisa sobre o terrorismo estaria incompleta se não for dedicada, ainda que de forma breve, ao panorama histórico e ao feixe de debates ideológicos e sociopolíticos que o permeiam. Sendo assim, o capítulo terceiro se dedica à análise do conceito de terrorismo, às fontes internacionais e à maneira como a comunidade dos países reage e promove seu enfrentamento, bem como a conjuntura social que culminou na promulgação da lei nº 13.260/2016. Por fim, teceremos algumas considerações sobre a forma e o conteúdo jurídico da legislação antiterrorismo.

2. ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO E A SEGURANÇA PÚBLICA

O predomínio dos direitos humanos e sua primazia como valor fundamental da ordem jurídica é um dos postulados onde se assenta a concepção moderna do Estado de Direito. O homem, somente em virtude da sua condição como ser humano e a despeito das demais circunstâncias e imposições materiais, é detentor de direitos intrínsecos, inalienáveis que devem ser reconhecidos pelos seus semelhantes e pelo Estado, independentemente de qualquer outra conjuntura.

As experiências desastrosas vivenciadas pela humanidade nas duas grandes guerras da primeira metade do século XX levaram à ressignificação do valor da vida humana resultando na promulgação da Declaração Universal dos Direitos Humanos pela Assembleia das Nações Unidas em 1948, seguidos pelo Pacto Internacional dos Direitos Econômicos Sociais e Culturais (PIDESC) e o Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos (PIDCO), propostos em 1966, ainda na conjuntura da Guerra Fria. Os três tratados identificam na plenitude da dignidade da pessoa humana o fundamento para a liberdade, justiça, segurança, o predomínio e a defesa da paz no cenário internacional.

Não podemos perder de vista que a dignidade da pessoa humana deriva de uma dupla concepção. Primeiramente, a dignidade que se protege se materializa num plano horizontal, no direito individual de proteção do indivíduo face aos abusos cometidos pelo próprio Estado. O constitucionalismo liberal preconizou a autonomia privada sobre o absolutismo monárquico do século XVI e dessa forma criou as condições inaugurais para o surgimento de mecanismos de contenção do poder estatal.

Em sua segunda acepção, a defesa da dignidade humana se revela no dever fundamental de tratamento igualitário entre indivíduos. Por certo, que a valorização dos elementos que garantem a indemnidade da existência humana também se desdobra no plano vertical, no trato entre indivíduos privados. É da articulação destas duas dimensões que se extrai um direito e um dever indistintamente conferido a todos: o de ter sua dignidade acolhida e, conseguinte, respeitar a do próximo.

A dignidade é um valor espiritual e moral inerente à pessoa, que se manifesta singularmente na autodeterminação consciente e responsável da própria vida e que traz consigo a pretensão ao respeito por parte das demais pessoas, constituindo-se um mínimo invulnerável que todo estatuto jurídico deve assegurar, de modo

que, somente excepcionalmente, possam ser feitas limitações ao exercício dos direitos fundamentais, mas sempre sem menosprezar a necessária estima que merecem todas as pessoas enquanto seres humanos. O direito à vida privada, à intimidade, à honra, à imagem, dentre outros, aparece como consequência imediata da consagração da dignidade da pessoa humana como fundamento da República Federativa do Brasil. Esse fundamento afasta a ideia de predomínio das concepções transpessoalistas de Estado e Nação, em detrimento da liberdade individual. (MORAES, 2021, p. 103, 104).

Na visão de Ingo Sarlet a defesa da pessoa humana e sua dignidade intrínseca se projeta como fundamento axial para o constitucionalismo contemporâneo. Muito embora, os demais princípios constitucionais não sejam necessariamente derivados da valorização da dignidade da pessoa humana, todos colaboram, em menor ou maior escala, para que esta venha a ser concretizada de forma plena:

A dignidade da pessoa humana, como, aliás, já tem sido largamente difundido, assume a condição de matriz axiológica do ordenamento jurídico, visto que é a partir desse valor e princípio que os demais princípios (assim como as regras) se projetam e recebem impulsos que dialogam com os seus respectivos conteúdos normativo-axiológicos, o que não implica aceitação da tese de que a dignidade é o único valor a cumprir tal função nem a adesão ao pensamento de que todos os direitos fundamentais (especialmente se assim considerados os que foram como tais consagrados pela Constituição) encontram seu fundamento direto e exclusivo na dignidade da pessoa humana. A dignidade humana, para além de ser também um valor constitucional, configura-se como – juntamente com o respeito e a proteção da vida – o princípio de maior hierarquia da CF/88 e de todas as demais ordens jurídicas que a reconheceram. (SARLET, 2015, p.67).

Fato é que a prevalência da dignidade e os direitos da pessoa humana, bem como os demais objetivos fundamentais da república, não poderão ser verdadeiramente atingidos até que um ambiente onde prevalência da paz seja estabelecida. A segurança (aqui entendida de toda forma: pública, jurídica, individual) encontra-se associada de forma estreita com o desenvolvimento do próprio Direito. Sem a normalidade proporcionada por um ambiente de aderência às normas e apaziguamento legal dos conflitos, as disposições dos particulares em direção ao usufruto de direitos e cumprimento de deveres estaria afetada de forma deletéria. Nos parece claro que a sociedade anseia pela afirmação de uma segurança que seja efetiva e duradoura, evidência disso é a proeminência que o tema assume quando invocado pelos veículos de imprensa ou trazido à luz pelo debate público.

A segurança pública possui como fim precípua proteger os direitos individuais e sociais dos cidadãos em ordem que se preserve o estado democrático de direito como este é concebido pela Carta Maior. Já em seu preâmbulo, a Constituição Federal reconhece a segurança como um dos valores supremos a ser resguardado pela atuação e vigilância do poder público. Encontra-se no art. 5º como direito individual e como direito social no art 6º. Para sua defesa se autoriza a instauração de ação civil pública. Figura ainda quando sua violação por parte do Presidente da República configura-se crime de responsabilidade nos termos do art. 85, IV.

O comando constitucional expresso no artigo 144 nos remete à necessidade da preservação da ordem pública, da incolumidade das pessoas e do patrimônio, que deverá ser mantida por meio dos órgãos de atuação policial. Desta forma a segurança pública se revela como direito difuso, passível de constante aprimoramento, seja através da reformulação de sua estrutura institucional, adoção de inovações tecnológicas e metodológicas ou aprimoramento legislativo.

Contudo, cabe aqui o alerta que uma eventual predominância absoluta do interesse público em detrimento das garantias individuais, sob à guisa de enfrentamento à potenciais ameaças e garantia da ordem, se provaria incompatível com a ordem constitucional. Da mesma forma que não atende ao Estado de Direito que se faça uso de tais garantias como uma proteção abstrata à toda sorte de atividade ilícita, sob pena de transfiguração de seu real propósito. Direitos fundamentais de natureza principiológica não são ilimitados, ao inverso disso, sua característica é a da relatividade, na medida que tais princípios se limitam reciprocamente (MORAES, 2021)

Cabe ao juiz, à luz dos princípios da proporcionalidade e da razoabilidade, buscar pelo equilíbrio de todos os valores constitucionalmente relevantes e através do juízo de

ponderação, decidir sobre qual direito fundamental em colisão deverá prevalecer no caso concreto.

Feitas estas primeiras considerações, cumpre analisar a adequação das recentes respostas do poder público frente às novas ameaças que cingem a sociedade. Políticas públicas devem nortear o enfrentamento de todas as expressões atuais da criminalidade aprimorando os instrumentos jurídicos à disposição das forças de segurança pública.

3. ATUAÇÃO DA INTELIGÊNCIA NA PERCEPÇÃO DE AMEAÇAS

O trabalho realizado pela equipe do Instituto de Pesquisa Econômica, aplicada em 2023, traz um Pacto Nacional de Segurança Pública, corroborando para um melhor atuar das forças de defesa no Brasil. Ao assumir a coordenação da política de segurança pública, a União criou o Sistema Único de Segurança Pública (SUSP), instituído pela Lei nº 13.675/2018, com o objetivo de integrar os órgãos de segurança e inteligência nacionais, padronizar a computação de estatísticas, rotinas funcionais e procedimentos das forças policiais, visando a integração de todos os órgãos que compõe o sistema de defesa nacional.

Tendo a eficiência como princípio basilar, as orientações contidas no novo regramento se destinam a possibilitar a cooperação de todos os órgãos da segurança pública, como as polícias civis, militares e federal, as secretarias de segurança e as guardas municipais. O objetivo constitucional de promover a segurança pública e assegurar a prevalência da paz no território nacional deve ser cumprido através do enfrentamento da criminalidade, especialmente no que se refere aos atos violentos que assolam a sociedade brasileira.

A Lei nº 9.883/1999, responsável pela fundação da Agência Brasileira de Inteligência

(ABIN) e do Sistema Brasileiro de Inteligência (SISBIN), conceituou no artigo 1º, § 2º, a Inteligência como: "atividade que objetiva a obtenção, análise e disseminação de conhecimentos, dentro e fora do território nacional, sobre fatos e situações de imediata ou potencial influência sobre o processo decisório e a ação governamental e sobre a salvaguarda e a segurança da sociedade e do Estado".

O fenômeno da inteligência abrange tópicos como percepção de riscos, controle de ameaças e a exploração das capacidades de desenvolvimento e aperfeiçoamento de medidas de combate ao crime. Trata-se de assunto de Estado, no qual o acesso se faz restrito e suas

informações circulam sob classificação, ficando adstritas apenas ao círculo de profissionais credenciados. A Inteligência lida com saberes encontrados na sociedade e essa comutação imprime maior eficiência ao seu exercício. Dentre os princípios que norteiam seu exercício enumeramos: (1) objetividade: onde a atividade de inteligência deve respeitar as metas como determinadas; (2) oportunidade: as informações devem ser concluídas em tempo hábil para não se tornarem obsoletas; (3) segurança: o trabalho deve ser sigiloso, dando acesso apenas aos indivíduos que devem tomar conhecimento das atividades. (GONÇALVES, 2018)

A prevenção do terrorismo pelo Estado traduz a segurança para o cidadão, bem como a legitimidade do país perante os demais estados. Instituições como a ABIN, Forças Armadas, Polícia Federal acompanham grupos terroristas, como as Forças Armadas Revolucionárias da Colômbia (FARC) nesse país, baseado em leis extravagantes (lavagem de dinheiro, tráfico de drogas).

Uma mudança legislativa na Lei Antiterrorismo seria positiva para toda a coletividade. Mas o setor de Inteligência já atua acompanhando atos de terrorismo utilizando as ferramentas existentes. Nenhuma nação pode descuidar das medidas de segurança, pois o objetivo dessas organizações se direciona em destruir a sociedade e seus valores (GONÇALVES 2018).

Por vezes, os termos segurança e defesa são empregados como se fossem sinônimos, mas ainda que os dois conceitos estejam intrinsecamente conectados, a segurança se refere à condição harmônica que, quando plenamente instaurada, permite a perpetuação da autonomia e da integridade nacional e o livre exercício dos direitos constitucionais, enquanto a defesa é o conjunto de instrumentos, procedimentos e ações com a projeção necessária a concretizar este estado de paz. “Segurança está relacionada com o sentimento de ameaça percebido pela sociedade, ao passo que Defesa consiste nas ações estatais para anular as ameaças, empregando preponderantemente o poder militar.” (CODINHOTO, 2013, p. 53).

Compreendemos que a segurança nacional é um dos elementos basilares para a manutenção do Estado Democrático de Direito e todo o setor de inteligência deve ser integrado à concretização dos objetivos constitucionais de fundação de uma sociedade harmônica, plural e pacífica, devendo ser empregada no enfrentamento de ameaças que possam abalar a plenitude desta ordem.

4. TERRORISMO E A LEI ANTITERRORISMO.

Ainda que considerações sobre o crime de terrorismo encontrem seu marco inicial na década de 50, a abordagem legislativa ainda era bastante tênue e os debates tidos no Congresso Nacional se mesclavam a outros temas, tais como a lavagem de dinheiro e organizações criminosas. A primeira tentativa de se preencher esta lacuna se deu com a Lei de Segurança Nacional – nº 7.170/1983 que incluiu na redação do seu art. 20 a expressão “atos de terrorismo” ao lado de outras condutas previstas no tipo penal. Hoje revogada pelo advento da lei nº 14.197/2021, a doutrina da Lei Segurança Nacional foi elaborada num momento conturbado da política nacional, o que redundou em seu viés repressivo, incompatível com a ordem constitucional contemporânea.

A Lei de Segurança Nacional (Lei 7.170/83) vigente naquele período, oriunda da recente ditadura militar e com seu arcabouço teórico remontando à ditadura de Vargas dos anos de 1940, permitia, na prática, enquadrar como “inimigo do Estado” tanto aqueles que fossem comprometidos com ideais distintos aos do governo vigente, quanto aqueles que fossem excluídos do sistema econômico e que, em suas demandas por inclusão e redistribuição, “ameaçassem” o status quo da elite econômica brasileira. (BRANDÃO; BRITO, 2014 p. 169)

A Constituição Federal de 1988 por sua vez estabeleceu como preceito fundamental norteador das relações internacionais o repúdio ao terrorismo, nos termos de seu art. 4º, VIII e classifica sua prática como crime inafiançável e insuscetível de graça ou de anistia, conforme art. 5º, XLIII. Entretanto, sendo esta uma norma de eficácia limitada, os mandamentos constitucionais citados não são em si suficientes para tipificar uma conduta como crime de terrorismo, carecendo de legislação infraconstitucional para que seja atingida sua eficácia.

A Lei de Crimes Hediondos - nº 8.072/1990 iterava o comando constitucional, conforme previsão de seu art. 2º, acrescentando também que a prática de terrorismo afastaria a concessão de liberdade provisória, o que posteriormente viria a ser afastado por decisão da Corte Suprema.

A mundialização do modelo econômico capitalista e a interligação das economias – o processo que conhecemos como globalização– trouxe mudanças para todo o panorama político, alterando de forma drástica as relações de poder tradicionalmente postas entre nações. O fenômeno da insurgência, derivada ou não de causas políticas, surge como uma nova ameaça aos poderes estabelecidos, sendo possível esta valer-se da tecnologia para coordenar ataques, desafiar governos, disseminar o caos social e – em situações extremas – até mesmo conquistar territórios (AZEVEDO, 2018). O emprego de técnicas terroristas não é um objetivo em si, mas uma ofensiva criminosa cujo intento se dirige a desmoralizar os sistemas de defesa atingidos e semear caos social entre a população afetada, e neste cenário de convulsão atingir o resultado último desejado pelas forças subversivas.

Neste sentido, pode-se dizer que o terrorismo é apenas uma parte, ou etapa, de um seqüenciamento de atos e engajamentos vinculados a um propósito político último, a que ele se vincula de maneira apenas indireta e não de maneira imediatamente perceptível. Desse modo, o terrorismo não deve ser entendido como uma estratégia propriamente dita; poderíamos chamá-lo, talvez, de um estratagema, num sentido um pouco mais rigoroso que o de um simples ardil, mas envolvendo necessariamente a idéia de despiste e ocultação de seus objetivos imediatos — mas não dos seus objetivos últimos (DINIZ 2002, p.12)

Podemos afirmar que atenção global dirigida ao tema e a intensificação do combate ao terrorismo internacional encontra um marco com os atentados ao World Trade Center, em Nova York, e ao Pentágono, em Washington, ocorridos em 11 de setembro de 2001. Por solicitação do então presidente da república Fernando Henrique Cardoso foi elaborado o Projeto de Lei nº 6.724/2001, com o objetivo de originar um novo título (XII) no Código Penal. Neste o terrorismo seria tipificado pelo futuro art. 371 e tal regulamentação substituiria no que concerne a Lei de Segurança Nacional.

Cumprе ressaltar que, inicialmente, a concretização de uma legislação nacional com o objetivo de coibir ações terroristas não se deu por uma demanda interna, episódio específico ou diante do recrudescimento da prática criminosa, mas adveio da pressão exercida

pela comunidade internacional diante da iminência dos Jogos Olímpicos de 2016 a ser celebrados na cidade do Rio de Janeiro.

Desde os atentados do 11 de Setembro que já se evidenciava o desencadear de um processo de globalização do terrorismo, seja pela intenção dos seus perpetradores e dos efeitos de seus atos, seja pela onipresença dos meios de comunicação de massa divulgando imagens, depoimentos e documentários que acabam por forçar a opinião pública a se defrontar com a excepcionalidade e a violência de tais acontecimentos (IANNI, 2004). Além do trauma deixado pelo ataque às Torres Gêmeas, muitos foram os acontecimentos ocorridos ao redor do mundo que fundamentaram receio que o Brasil, país-sede das Olimpíadas vindouras viesse a se tornar alvo da ação de terroristas.

Apenas para apresentar uma coletânea, ainda que não exaustiva, de episódios que à época receberam destaque nas manchetes dos principais veículos internacionais de imprensa, citamos a execução dos cadetes iraquianos por membros do Estado Islâmico (2014), o ataque dos extremistas da célula terrorista do Boko Haram às cidades Maiduguri e Dorro Gouron (2015), o assassinato dos jornalistas do Charlie Hebdo (2015) e o massacre dos frequentadores da boate Bataclan, em Paris (2015). Eventos trágicos que causavam comoção e apreensão na comunidade internacional.

Para prevenir que um cenário semelhante pudesse ocorrer em solo nacional e com o objetivo de preservar a segurança pública, o ordenamento penal brasileiro recepcionou a Lei Antiterrorismo - nº 13.260/2016. Compartilhando assim do consenso então mantido pela Assembleia das Nações Unidas e pelas principais potências globais de que medidas incisivas e efetivas deveriam ser travadas em ordem de lidar com a ameaça do terrorismo internacional, sendo esta uma questão que extrapola as fronteiras de uma única nação eis que facções terroristas poderiam atingir qualquer localidade do globo, sendo necessária a cooperação de mecanismos internacionais para enfrentá-lo.

Cabe rememorar que após a entrada em vigor da Lei Antiterrorismo tivemos a Operação Hashtag, onde a Divisão Antiterrorismo da Polícia Federal pôs fim às ações de agrupamento simpatizante às ações do Estado Islâmico que, atuando de forma clandestina nas redes sociais, buscava promover a implementação de uma célula terrorista do grupo em território nacional. Neste caso, apenas os atos preparatórios foram suficientes para a configuração do tipo penal e a guarida concedida pela Lei nº 13.260/2016 se provou eficaz para a preservação da segurança nacional (CHUY, 2018).

Não obstante, conceituar o crime de terrorismo não é tarefa das mais fáceis. Dada a vastidão de perspectivas ideológicas distintas que permeiam o tema e os desdobramentos dos processos históricos que o envolvem. De fato, o terrorismo encontra significados políticos e sociológicos que vão além do seu estrito sentido jurídico, sendo difícil que se atinja a neutralidade científica e técnica necessária ao desenvolvimento de um conceito universal.

O ordenamento brasileiro buscou solucionar a controvérsia por meio da disciplina contida no art. 2º da lei 13.260/2016, o tipo penal consiste na prática por um ou mais indivíduos dos atos que seu o § 1º tipifica como “atos de terrorismo”, com a finalidade de instigar terror social ou generalizado, vejamos:

§ 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.

Prevaleceu, após muitos debates travados no âmbito processo legislativo, que a configuração do crime de terrorismo dependeria de três requisitos concomitantes já mencionados

na introdução, mas que aqui repetimos: 1) a realização de atos contra a vida, integridade física, instalações ou espaços públicos ou o uso de objetos que causem destruição em massa; 2) por razões de xenofobia, discriminação ou preconceito de raça, cor, etnia e religião; e 3) com o objetivo de provocar terror social ou generalizado.

Nos termos da redação vigente do § 2º do art. 2º estão excluídos da tipificação de crime de terrorismo os atos praticados em manifestações políticas, movimentos sociais, sindicais, religiosos, de classe ou de categoria profissional, direcionados por propósitos sociais ou reivindicatórios, quando a ação destes grupos se destinar a contestar, criticar, protestar ou apoiar, com o objetivo de defender direitos, garantias e liberdades constitucionais.

Naturalmente, o combate ao terrorismo não pode se perverter numa agenda negativa à proteção dos direitos humanos fundamentais ou tornar-se obstáculos para as liberdades de associação, livre pensamento e manifestação. Deve ser salientado que a Política Nacional de Segurança Pública e Defesa Social também se dá com o estímulo permanente ao avanço dos direitos fundamentais, a promoção da cidadania e da conduta ética dos representantes políticos, sob pena de ferir a própria ordem jusconstitucional que se presta a proteger.

Partimos agora para o principal argumento deste estudo, o Projeto de Lei nº 83/2023, proposto e autuado em 04 de fevereiro de 2023 de autoria do Senador Alessandro Vieira filiado ao Partido Social da Democracia Brasileira (PSDB), se propõe, dentre outras medidas, a reformular o conceito de crime de terrorismo disciplinado no art. 2º da Lei 13.260/2016. Se acolhido, além do impulso por xenofobia, discriminação ou preconceito de raça, cor, etnia e religião; será inserida a “motivação política” como elemento definidor do crime de terrorismo. O princípio da reserva legal ou princípio da legalidade estrita, expresso no art. 1º do Código Penal e no art. 5º, inciso XXXIX da Constituição Federal, veda o uso interpretação expansiva no âmbito do Direito Penal, bem como o emprego da analogia em desfavor do réu. Ou seja, somente a lei, fonte imediata do Direito Penal, é capaz de definir crimes e cominar suas respectivas penas. Logo, se o infrator praticar atos que reúnam em si os demais elementos, mas que não tenham sido praticados por razões de xenofobia, discriminação ou preconceito; não se enquadrarão no tipo penal de terrorismo.

Aderimos em parte às justificativas que ensejaram a iniciativa do PL nº 83/2023, há histórico recente de atos violentos com expressivo potencial lesivo à segurança pública que reacenderam o debate sobre o terrorismo. Como exemplo desta constante tensão podemos citar o massacre ocorrido no dia 05/04/2023, no Centro de Educação Infantil (CEI) Cantinho do Bom Pastor, localizado na cidade de Blumenau, no Vale do Itajaí em Santa Catarina, eis que ao que

se pode auferir das investigações preliminares, o ato foi fomentado por organizações criminosas atuando clandestinamente nas redes sociais.

Isto posto, melhor seria tipificar a “motivação ideológica” conjuntamente à política. Entendemos que a maior abrangência dará azo ao aperfeiçoamento dos meios de ação dos agentes de segurança e persecução penal, que poderão atuar em esferas onde hoje não se faz possível. O terrorismo, caracterizado pelo apelo à violência, ao extremismo e a adoção de métodos de todo incompatíveis com a sociedade democrática, é fruto de ideias que buscam, justamente, suprimir ou minimizar a esfera política, deixando em seu lugar a imposição forçada de uma única vontade excludente. Deste modo ele é uma rejeição da própria ideia do exercício dos direitos políticos.

Importante ressaltar que a razão humana é a expressão da faculdade de raciocinar e esta pode permanecer oculta no âmago do agente, sem se exteriorizar, mesmo quando acompanhada da ação. Nem sempre da investigação criminal será possível perfilar todos os motivos que ensejaram a realização do crime. Ainda assim, as intenções ideológicas podem ser verificadas quando o ato criminoso vier acompanhado da finalidade de provocar terror social, característico dos atos terroristas.

O setor de inteligência e os demais órgãos que atuam no combate ao crime, responsáveis pelo dever constitucional de preservar a Segurança Pública, e, conseqüentemente, a paz dos indivíduos, almejam por uma lei que confira mais robustez no combate ao terrorismo.

5. CONCLUSÃO

A liberdade e a fluidez proporcionada pelo fenômeno da globalização e pelo desenvolvimento e difusão dos meios de comunicação virtual (ex. redes sociais) apontam para um horizonte de possibilidades às sociedades e indivíduos, porém este processo não avança sem seus percalços. Atritos e incongruências gerados na colisão de perspectivas e visões de mundo divergentes devem ser dirimidos no ambiente plural da sociedade democrática, sendo esta aquela que, como procuramos demonstrar, melhor atende à concretização do princípio da dignidade humana.

O terrorismo soergue-se como uma antítese a todo este processo, recorrendo à violência para forçar o prevaecimento da perspectiva excludente de um único ponto de vista, no entanto, facções criminosas e grupos extremistas se aproveitam da tecnologia e da expansão da globalização, dando luz ao terror global que encontrou cume nos atentados às Torres Gêmeas de Nova York, e ao Pentágono, ocorridos em 11 de setembro de 2001.

Em ordem de se adaptar a esta nova ameaça, a Política Nacional de Segurança Pública e Defesa Social busca o constante aprimoramento de seus métodos e estratégias de enfrentamento. Conforme elaboramos a atividade de Inteligência estratégica segue parâmetros internos, normas e padrões internacionais, como a Doutrina Start, para acompanhar a ação de grupos terroristas.

No momento que se constrói uma política de segurança e defesa nacional devemos atentar para a necessidade de adequação e aperfeiçoamento do ordenamento jurídico, afinal é a observância da lei e seus preceitos que asseguram a tomada de decisão da melhor forma possível a resguardar a paz social.

A lei vigente no ordenamento jurídico brasileiro deixa lacunas que precisam ser colmatadas. Por todas as razões anteriormente expostas nos posicionamos favoravelmente à reformulação do tipo penal do crime de terrorismo, previsto art. 2º da lei 13.260/2016 para que este passe a prever a motivação ideológica como elemento definidor do delito. Nos parece inadmissível que, por via transversa, escudem a condução de atos terroristas por qualquer consideração seja de natureza política, filosófica, religiosa ou por qualquer outra similar.

Cabe mais uma vez sublinhar que não se procura aqui inibir a saudável expressão ideológica, eis que destituiria um dos elementos definidores da cidadania, ficando preservada a excludente disciplinada no do § 2º do art. 2º da Lei Antiterrorismo. Em verdade, a alteração legislativa aqui defendida se presta a preservar uma direção segura da sociedade justamente para que seja possível a construção desta pluralidade.

Aperfeiçoado o regramento da Lei nº 13.260/2016, arguimos que os agentes de segurança pública poderão atuar com base no combate ao terrorismo, os membros do Ministério Público, analisando o caso concreto conseguirão oferecer a denúncia e o Poder Judiciário solucionará os conflitos garantindo a segurança jurídica para a proteção dos direitos fundamentais afastando os atos terroristas que tanta mácula causam à dignidade da pessoa humana.

REFERÊNCIAS

AZEVEDO, Christian Vianna. The Case of Rio de Janeiro: **Context, Confrontation, Issues and Implications for Brazilian Public Security**. Smal Wars Journal, 2018. Disponível em: <<https://smalwarsjournal.com/jrnl/art/criminal-insurgency-brazil>>. Acesso em: 23 de maio de 2023.

BRANDÃO, Priscila. BRITO, Vladimir. Terrorismo, inteligência e mecanismos legais: desafios para o Brasil. In: ARTURI, Carlos Schmidt (Org.). **Políticas de defesa, inteligência e segurança**. Porto Alegre: CEGOV/UFRGS, 2014.

CODINHOTO, Valdir Eduardo Tuckumantel. **Grandes Eventos, Terrorismo e Forças Armadas: Uma Reflexão Crítica**. In: Escola de Guerra Naval. 2013, Rio de Janeiro. Disponível em: <<https://www.repositorio.mar.mil.br/handle/ripcmb/29665>>. Acesso em 26 de maio de 2023.

CHUY, José Fernando Moraes. **Operação Hashtag: A Primeira Condenação de Terroristas Islâmicos na América Latina**. Novo Século Editora. São Paulo, 2018.

DINIZ, Eugenio. **Compreendendo o fenômeno do terrorismo**. In: ENCONTRO NACIONAL DA ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE CIÊNCIA POLÍTICA, 3., 2002, Niterói. Disponível em: <<https://ciberativismoeguerria.files.wordpress.com/2016/09/diniz-do-ofenomeno-doterrorismo.pdf>>. Acesso em: 19 de abril de 2023.

GONÇALVES, Joanisval Brito. **Atividade de Inteligência e Legislação Correlata**. 6º Ed. Impetus Editora. Niterói, 2018

GONÇALVES, Joanisval Brito. **Terrorismo: Conhecimento e Combate**. Impetus Editora. Niterói, 2017.

IANNI, Octavio. **Capitalismo, Violência e Terrorismo**. 2º ed. Civilização Brasileira Editora. Rio de Janeiro, 2004.

MORAES, Alexandre de. **Direitos Humanos Fundamentais teoria geral: comentários aos arts. 1º a 5º da Constituição da República Federativa do Brasil**. 12 ed. São Paulo. Atlas, 2021. E-book.

SARLET, Ingo Wolfgang. **Direitos da Pessoa Humana e Direitos Fundamentais na Constituição de 1988**. 10 ed. Porto Alegre. Livraria do Advogado Editora, 2015. E-book.

Visita ao Centro Integrado do Comando e Controle Nacional. Secretaria Nacional de Segurança Pública (SENASP). Palestra apresentada pelo Delegado Carlos Augusto do Prado Block.