



Centro Universitário de Brasília - UniCEUB

Faculdade de Ciências Jurídicas e Sociais - FAJS

Curso de Bacharelado em Direito / Curso de Bacharelado em Relações Internacionais

**Arthur Rosas Nogueira Veloso Degaut Pontes**

**Terrorismo no Brasil:  
uma análise da história do fenômeno até a Lei 13.260/16**

**Brasília - DF  
2022**

**Arthur Rosas Nogueira Veloso Degaut Pontes**

**Terrorismo no Brasil: uma análise da história do fenômeno até a Lei 13.260/16**

Artigo científico apresentado como requisito parcial para obtenção do título de Bacharel em Direito / Relações Internacionais pela Faculdade de Ciências Jurídicas e Sociais - FAJS do Centro Universitário de Brasília (UniCEUB).

Orientador: Professor Doutor Rodrigo Augusto de Lima Medeiros

**Brasília - DF  
2022**

**Arthur Rosas Nogueira Veloso Degaut Pontes**

**Terrorismo no Brasil: uma análise da história do fenômeno até a Lei 13.260/16**

Artigo científico apresentado como requisito parcial para obtenção do título de Bacharel em Direito / Relações Internacionais pela Faculdade de Ciências Jurídicas e Sociais - FAJS do Centro Universitário de Brasília (UnICEUB).

Orientador: Professor Doutor Rodrigo Augusto de Lima Medeiros

**Brasília, de 2022**

**BANCA AVALIADORA**

---

**Professor Doutor Rodrigo Augusto Lima de Medeiros**

---

**Professor(a) Avaliador(a)**

## **Terrorismo no Brasil: uma análise da história do fenômeno até a Lei 13.260/16**

**Arthur Rosas Nogueira Veloso Degaut Pontes**

### **Resumo:**

O atentado terrorista de 11 de setembro de 2001 ao World Trade Center, nos Estados Unidos, marcou para sempre a história mundial, bem como o estudo da Segurança Internacional. Vinte anos depois, ainda há muito o que estudar sobre o fenômeno do terrorismo, especialmente quando não há padronização conceitual acerca do mesmo, fato que afeta diretamente os esforços para combatê-lo. O objetivo deste artigo é analisar a mudança legislativa trazida pela Lei nº 13.260/16, a Lei Antiterrorismo brasileira, que trata da tipificação, julgamento e punição do terrorismo em solo pátrio; e avaliar, por meio de levantamento bibliográfico e estudos de caso, os impactos, a eficácia e a aplicabilidade dessa Lei no ordenamento jurídico em que está inserida, visto que sua vagueza a colocou no cerne de acalorados embates entre vários segmentos da sociedade. Constatou-se, portanto, que é necessária uma atualização jurídica acerca do entendimento brasileiro sobre terrorismo, sua conceitualização, tratamento penal e incorporação no ordenamento jurídico nacional, em harmonia com os direitos e garantias fundamentais contidos na Carta Magna. Este artigo está composto de introdução, seguida de primeira seção a tratar sobre as origens do terrorismo global e suas principais vertentes. Em seguida, apresentam-se os mecanismos de combate a esse fenômeno em âmbito nacional e internacional. A terceira seção aponta as reflexões e críticas referentes à Lei Antiterrorismo brasileira. Por fim, breve seção de considerações finais que conclui que até a promulgação da Lei nº 13.260/16 não havia, no Brasil, conceito legal de Terrorismo. Apesar da referida lei possuir falhas e necessitar atualização, trouxe esclarecimentos sobre a conceitualização do que é terrorismo, quem são considerados seus agentes e como deverá ocorrer a persecução penal daqueles porventura enquadrados em seus dispositivos.

**Palavras-chave:** Terrorismo; Brasil; Lei nº 13.260/16.

### **Terrorism in Brazil: an analysis of the history of the phenomenon until the Law No 13.260/16**

#### **Abstract:**

The September 11, 2001 terrorist attack against the World Trade Center in the United States has forever marked world history, as well as the study of International Security. Twenty years later, there is still a lot to study about the phenomenon of terrorism, especially when there is not a standard definition of it, a fact that directly affects its combat efforts. The objective of this article is to analyze the legislative change brought by the Law No 13.260/16, the Brazilian Anti-Terrorism Law, which deals with the classification, judgment and punishment of terrorism in Brazilian soil; and evaluate, through a bibliographic survey and case studies, the impacts, effectiveness and applicability of this Law in the legal system in which it is inserted, as its vagueness has placed it at the heart of heated clashes between various segments of society. It was perceived that a legal update is needed on the Brazilian understanding of terrorism, its conceptualization, its treatment as a crime and its incorporation into the national legal system in harmony with the fundamental rights and guarantees contained in the Constitution. This article is composed of an introduction, followed by the first section, which deals with the origins of global terrorism and its main aspects. Then, the mechanisms for combating this phenomenon at a national and international level are presented. The third section points out the reflections and criticisms regarding the Brazilian Anti-Terrorism Law. Finally, a brief section of final

considerations which concludes that, until the enactment of Law n° 13.260/16, there was no legal concept of Terrorism in Brazil. Although the aforementioned law has flaws and needs updating, it brought clarification on the concept of what terrorism is, who are considered its agents and how the criminal prosecution of those who may be framed in its provisions should occur.

**Key words:** Terrorism; Brazil; Law No 13.260/16.

## **TERRORISMO NO BRASIL: uma análise da história do fenômeno até a Lei 13.260/16**

**Sumário:** Introdução. 1. - Origens do fenômeno do terrorismo e suas vertentes. 1.1. - Aproximação histórica do fenômeno 1.2. - Principais vertentes. 1.3. - Histórico do terrorismo no Brasil. 2. - Mecanismos de enfrentamento ao terrorismo. 2.1. - O viés tradicional. 2.2 - O viés institucional. 2.3 - O viés financeiro. 3. - A Lei nº 13.260/16, o tratamento do terrorismo no Brasil e críticas. Considerações finais. Referências. Agradecimentos.

### **INTRODUÇÃO**

O terrorismo é um fenômeno global que permanece mal compreendido, mas que necessita cada vez mais ser assimilado em sua totalidade porque tem contribuído para a delimitação da política de segurança dos Estados e, conseqüentemente, afetado a ordem internacional. Após o atentado às torres gêmeas do World Trade Center, símbolo da forte economia norte americana a época, – fatídico 11 de setembro de 2001 –, o terrorismo foi elevado ao patamar de principal ameaça à paz e estabilidade globais. Passados vinte anos, esse evento é tomado como o divisor de águas para a elaboração e implementação de ações propositivas de Segurança Internacional, bem como vem delimitando novos contornos no Direito Internacional.

Os Estados democráticos vêm alinhando-se em um esforço internacional no enfrentamento ao terrorismo no sentido prático e político, contudo, verifica-se que há uma carência de padronização conceitual. Esta carência configura um dos principais problemas no que se refere a adoção de uma legislação uniforme, que atualmente observa-se irrealizável, na medida em que conceitos básicos, características e tipologias não são matéria de consenso internacional, onde sua admissibilidade transverte-se em com intuito de adequação à conveniência política dos países que sofrem, praticam ou apoiam tais atividades. Com efeito, “essa manipulação política dos conceitos e das peculiaridades do terrorismo e a ausência de uma tipificação normativa universalmente aceita são fatores que impedem a adoção de medidas de prevenção e repressão em escala global” (DEGAUT, 2014, p. 22).

Reflexo disso é a Lei nº 13.260, sancionada pela então Presidente da República Dilma Rousseff em 16 de março de 2016, denominada Lei Antiterrorismo. Este dispositivo legal foi idealizado em um contexto de elevada instabilidade política no país, marcado por massivas manifestações populares ocorridas entre 2013 e 2016 e da resposta estatal que se seguiu a elas. Soma-se a esta conjuntura uma sequência de grandes eventos esportivos e sociais ocorridos no período, dentre eles os Jogos Pan-Americanos do Rio de Janeiro (2007), Jogos Mundiais Militares (2011), Conferência Internacional Rio+20 (2012), Copa das Confederações (2013),

Jornada Mundial da Juventude, que contou com a presença do Papa Francisco (2013), Copa do Mundo (2014) e Jogos Olímpicos e Paraolímpicos (2016).

Desde o início da discussão do então projeto de lei em 2015, no âmbito do Congresso Nacional, observou-se certa angústia por parte de especialistas no tema, ativistas brasileiros e estrangeiros, movimentos sociais e organizações de defesa dos direitos humanos. Esses segmentos apontaram não só a leviandade no que se refere a tramitação dessa legislação, que versa sobre uma matéria tão cara à sociedade, como destacaram o ínfimo grau de discussão com a sociedade civil sobre as implicações práticas dessa Lei, que desde os estágios iniciais de discussão, foi tida como excessivamente ampla e genérica.

Diante deste cenário e em observância da mudança legislativa posta pela Lei nº 13.260/16, o objetivo geral da presente pesquisa é propor uma digressão histórica da evolução do terrorismo moderno como arma política, com enfoque na eficácia das medidas legais adotadas, com a finalidade de contribuir para o enriquecimento do debate sobre o tema, uma vez que é imperativo compreender de maneira adequada esse fenômeno a fim de “desenhar um conjunto de normas coerente, integrado e cuja arquitetura acompanhe uma estratégia mais ampla de prevenção e combate ao terrorismo” (LASMAR, 2015, p. 63).

Quanto a estrutura, o presente artigo é composto por três seções, além da introdução. A primeira seção tratará das origens do terrorismo global e suas principais vertentes. A segunda, apresentará os mecanismos de combate a esse fenômeno em âmbito nacional e internacional. A terceira seção apontará as reflexões e críticas referentes à Lei Antiterrorismo brasileira. Ao final, breve seção de considerações finais que conclui que até a promulgação da Lei nº 13.260/16 não havia, no Brasil, conceito legal de Terrorismo. Apesar da referida lei possuir falhas e necessitar atualização, trouxe esclarecimentos sobre a conceituação do que é terrorismo, quem são considerados seus agentes e como deverá ocorrer a persecução penal daqueles porventura enquadrados em seus dispositivos.

## **1. ORIGENS DO FENÔMENO DO TERRORISMO E SUAS VERTENTES**

Há uma grande divergência entre estudiosos do fenômeno do terrorismo acerca de sua origem. A corrente majoritária acredita que o terrorismo político moderno se iniciou no período da Revolução Francesa, no qual a guilhotina tornou-se método eficaz e popular de concretização de objetivos políticos, perseguição daqueles indesejados pelo Estado e marcou o período conhecido como Terror Jacobino. Em contrapartida, há aqueles que acreditem que suas origens remontam a períodos muito mais longínquos, a exemplo do estudioso do tema André Luís Woloszyn, que aponta que “[...] no ano de 48 A.C. os Zelotes, um grupo de revolucionários

extremistas judeus radicalmente contra a dominação romana, iniciaram um movimento de insurreição utilizando ações terroristas”<sup>1</sup>.

Independente da real origem do fenômeno do terrorismo – assunto que faz parte do escopo deste trabalho, mas não será aqui aprofundado –, este tipo de ação ganhou muita expressão e tornou-se popular no mundo todo, especialmente a partir da década de 1960 com o surgimento de grupos nacionalistas armados como o Exército Republicano Irlandês (IRA) e a Pátria Basca e Liberdade (ETA), bem como o grupo Baader-Meinhof, de viés político socialista.

Posteriormente, os acontecimentos da década de 1980, no auge da Guerra Fria, já demonstravam os primeiros indícios da versatilidade e adaptabilidade das organizações terroristas e do fenômeno em si. Data desta época o surgimento do terrorismo de viés extremista religioso, marcadamente representado por grupos ainda ativos como a Al Qaeda, que atua em praticamente todo o território do Oriente Médio e com diversas variantes geográficas, como a Al Qaeda do Magrebe Islâmico (AQIM) e Al Qaeda da Península Arábica (AQAP), e o Boko Haram, maior grupo terrorista atuante da Nigéria. Outro exemplo latente é o grupo que atualmente mais movimenta esforços internacionais de combate a essa vertente do fenômeno, o Estado Islâmico (EI) que, assim como a Al Qaeda, objetiva o estabelecimento de um califado global.

Dito isso, e nas palavras do professor Marcos Degaut

“Embora, em termos de segurança, essa modalidade de terrorismo já figurasse no rol das principais preocupações para a sociedade internacional, foi alçada ao patamar de principal ameaça à paz e estabilidade após os ousados e inéditos atentados realizados nos Estados Unidos em 11 de setembro de 2001” (DEGAUT, 2014, p. 14).

Foi neste fatídico dia em que quatro aviões comerciais foram sequestrados por membros da Al Qaeda com o intuito de chocarem-se contra quatro estandartes norte-americanos. Destes quatro, um caiu na cidade de Shanksville, Pensilvânia, após destemida intervenção da tripulação e passageiros, impedindo os terroristas de o lançarem contra a Casa Branca ou o Pentágono, possíveis alvos. O segundo avião, que tinha como alvo o Pentágono, sede do Departamento de Defesa dos Estados Unidos e centro de tomada de decisões militares, acabou por atingir o lado ocidental do edifício, deixando 184 vítimas de acordo com o site oficial do Departamento de Defesa<sup>2</sup>. Os outros dois aviões sequestrados colidiram contra as

---

<sup>1</sup> WOLOSZYN, André Luís. O financiamento do terrorismo internacional: a complexidade face a globalização dos mercados econômicos. Revista Misió Jurídica. Vol 9 – N. 11. 2016. p. 151.

<sup>2</sup> U.S Defense. The Pentagon Memorial. Disponível em: <https://www.defense.gov/Experience/Pentagon-Memorial/>



Torres Gêmeas do World Trade Center, um grande complexo de edifícios comerciais no centro de Nova York, deixando 2763 vítimas. Ao todo, este evento ceifou a vida de 2996 pessoas.<sup>3</sup>

Apesar de haver consenso entre acadêmicos de que o 11 de setembro é o marco temporal contemporâneo mais importante tanto para os estudos de Defesa e Segurança quanto para a formulação de políticas e estratégias para emascarar o fenômeno do terrorismo, ainda não há o mesmo nível consensual quanto à definição do conceito em si.

Prova dessa dissonância é o amplo leque de definições com que qualquer um que decida estudar o tema, mesmo que superficialmente, depara-se. Atualmente existem diversas definições contemporâneas para o terrorismo, propostas por acadêmicos especialistas no tema como Andrew H. Kidd e Barbara Walters, que o definem como “o uso de violência contra civis por atores não-estatais para obter objetivos políticos”<sup>4</sup> ou para Marcos Degaut, que conceitua terrorismo como “a indução de pessoas a um estado mental de grande medo ou pavor, decorrente de ameaças concretizadas ou potenciais à integridade física.”<sup>5</sup>

Similarmente, cabe exemplificar que existem também as definições institucionais para esse fenômeno, como a vaga e ambígua definição trazida pela Organização das Nações Unidas (ONU), em sua resolução 49/60 de 17 de fevereiro de 1995, como

Criminal acts intended or calculated to provoke a state of terror in the general public, a group of persons or particular persons for political purposes... whatever the considerations of a political, philosophical, ideological, racial, ethnic, religious or other nature that may be invoked to justify them (UNITED NATIONS, 1995, p. 4).

Há também a definição de terrorismo provida pelo Departamento de Defesa dos Estados Unidos da América que é de

“The calculated use of unlawful violence or threat of unlawful violence to inculcate fear; intended to coerce or to intimidate governments or societies in the pursuit of goals that are generally political, religious, or ideological” (DEGAUT, 2014, p. 29).

Essas diversas definições confluíram de um processo de evolução histórica do fenômeno do terrorismo, de modo que não seria frutífero sequer aprofundar a discussão sobre o tema sem chamar à memória sua construção desde sua modelagem primitiva até o que hoje considera-se o terrorismo moderno em todas as suas nuances. A seção a seguir trata justamente de tal evolução.

---

<sup>3</sup> HISTORY CHANNEL. September 11 Attacks. 2020. Disponível em: <https://www.history.com/topics/21st-century/9-11-attacks> Acesso em 07/04/2021

<sup>4</sup> DEGAUT, Marcos. O Desafio Global do Terrorismo: política e segurança internacional em tempos de instabilidade. 1ª Ed. Brasília, 2014. p. 29.

<sup>5</sup> Ibid., p. 26.

## 1.1. APROXIMAÇÃO HISTÓRICA DO FENÔMENO

Não há possibilidade de se estabelecer com precisão a exata origem das primeiras ações terroristas da história. Porém, é possível apontar momentos onde seu embrião começara a se formar por meio de ações de terror que após décadas viriam a cumular no fenômeno global do terrorismo político contemporâneo.

A priori, faz-se necessário ter em mente que o terror é utilizado desde longínquas eras, datando dos primórdios da civilização. Cerca de 2500 anos atrás, o General, estrategista e filósofo chinês Sun Tzu, captou a essência do terror em sua obra atemporal, *A Arte da Guerra*, na qual diz “mate um, amedronte dez mil”<sup>6</sup>. Na obra *Terrorism in An Unstable World*, o autor Richard Clutterback aponta que o uso do terror vem sendo usado:

[...] by governments to discipline their people and by dissidents and religious sects to weaken and overturn the established authority since the dawn of civilization, and since humans discovered agriculture and settled to form villages on the best soil around sources of water (CLUTTERBACK, 1994, p. 4).

Nesse esteio, é possível observar que o terror existe desde que o ser humano tornou-se sedentário e desde então vem sendo utilizado de variadas formas, tanto como método de dominação bem como uma forma de atingir objetivos pessoais ou coletivos.

Ao longo da história é possível identificar grupos, facções e seitas religiosas que começaram a praticar, com os mais variados objetivos, ações de terror que tornariam a marcar a história como o embrião do que hoje é o fenômeno do terrorismo político moderno. Dessa forma, é possível apontar as seitas judias dos Sicários e dos Zelotes como alguns exemplos dos mais primitivos movimentos terroristas de que se têm registro.

Grande parte dos relatos disponíveis sobre ambas essas seitas vieram do General e historiador Yosef ben Matityahu, mais conhecido como Flávio Josefo (Flavius Josephus)<sup>7</sup>. Os Sicários eram uma seita judia, que teria atuado durante o período entre 37 A.C e 73 D.C, no território onde atualmente se situa a Palestina, que na época estava sob a estrita dominação de Roma.<sup>8</sup> O nome dos sicários vem de seu principal instrumento, a sica, uma espada de lâmina curta e curvada, semelhante a cimitarra utilizada pelos Persas ou a falcata, utilizada pelos trácios no norte da Grécia antiga. Os Sicários adquiriram sua notoriedade pela oposição violenta que faziam aos dominadores romanos, e nas palavras de Flavius Josephus

These men committed numerous murders in broad daylight and in the middle of the City. Their favourite trick was to mingle with festival crowds, concealing under their

---

<sup>6</sup> TZU, Sun. *A Arte da Guerra*. Tradução de Thomas Cleary. 10 ed. Rio de Janeiro. Ed: Pensamento, 1998.

<sup>7</sup> Nome adquirido após sua obtenção da cidadania romana.

<sup>8</sup> RAPOPORT, David C. ‘Religion and Terror: Thugs, Assassins and Zealots’. In KEGLEY JR. Charles W. (ed.), *International Terrorism: Characteristics, Causes, Controls*. New York, St Martin’s Press, 1990. p. 146-157.

garments small daggers with which they stabbed their opponents. When their victims fell, the assassins melted into the indignant crowd, and through their plausibility entirely defied detection (JOSEFUS, 2014, p. 147).

Apesar do historiador Flavius Josephus se referir aos Sicários e aos Zelotes como bandidos, os primeiros não eram um tipo comum de bandidos e seu radicalismo os levou a assassinar não só os dominadores romanos, mas também seus compatriotas judeus bem como qualquer um disposto a dialogar com os romanos sobre a ocupação. Richard A. Horsley afirma que os Sicários não eram um fenômeno rural e sim urbano, visto que operavam no centro de Jerusalém e até mesmo dentro do Templo (HORSLEY, 1979, p. 438).

Já os Zelotes, cuja tradução do termo em hebraico equivale a fanático, teriam surgido por volta do ano 6, após Judas, o Galileu (conhecido também como Judas de Gamala) ter fundado a seita. Eles representavam uma vertente filosófica reformista<sup>9</sup> e, segundo os autores Gerard Chaliand e Arnaud Blin, “viviam em estrita observância à Torá, tendo posteriormente sido acusados de dogmatismo e hipocrisia pelos Evangelistas (Chaliand & Blin, 2007, p. 56).

Os Zelotes entraram para a história como um dos primeiros grupos organizados a praticar o terror sistemático para alcançar seus objetivos, os quais variavam desde expulsar os dominadores gregos e romanos até a suspensão da cobrança de tributos.

Outro grupo que merece atenção quando se trata dos primórdios do terrorismo são os Assassinos, grupos que nas palavras do Doutor Marcos Degaut, talvez tenham sido “a primeira organização terrorista a utilizar com relativa sistematização muitos dos métodos e das táticas revividas e empregadas, séculos depois, por revolucionários marxistas do século XIX, principalmente o assassinio seletivo”<sup>10</sup>.

A história dos Assassinos tem início no ano de 632, após a morte do profeta Maomé, quando houve a ruptura do Islã, a partir da primeira crise dentro dessa religião, levando ao surgimento das duas principais correntes de pensamento no interior do Islamismo, a Sunita e a Xiita. Os Xiitas, partidários de Ali (*'shiat Ali'* em árabe), acreditam que o verdadeiro sucessor do profeta deveria ser alguém que pudesse ser descendente direto do genro e primo de Maomé, Ali. Já a corrente Islâmica Sunita, cuja denominação deriva da palavra árabe *sunna* (caminho trilhado) não acreditava na necessidade do sucessor ser descendente de Ali e acreditava representar o desejo da maioria.

---

<sup>9</sup> CHALIAND, Gerard & BLIN, Arnaud. *The History of Terrorism: From Antiquity to Al Qaeda*. University of California Press, 2007. p. 56

<sup>10</sup> DEGAUT, Marcos. *O Desafio Global do Terrorismo: política e segurança internacional em tempos de instabilidade*. 1ª Ed. Brasília, 2014. p. 35.

Ranulph Fiennes explica que com o tempo a ramificação Xiita teve particular adesão pelos povos não árabes, dos territórios recém conquistados, especialmente na Pérsia, onde aqueles povos desenvolveram hábitos, interpretações e costumes próprios, de modo que no século XIX, uma nova seita xiita veio à tona, os Ismaelitas<sup>11</sup>, também chamados de Assassinos.

Os Ismaelitas tinham como característica marcante uma rígida hierarquização social, estruturada sob os ensinamentos de Hassan Ibn Al-Sabbah, nascido no berço de uma influente família de Qom, cidade situada a 156 km de Teerã, que ainda mantém sua alta relevância para o ramo xiita, sendo hoje, o maior centro de ensino do xiismo da atualidade.

Hassan Ibn Al-Sabbah nasceu e foi criado dentro dos costumes xiitas, porém se converteu ao ismaelismo na adolescência e se preparou para virar um missionário, tendo ido para o Cairo, no Egito, em seguida retornado à Pérsia, local onde concentrou seus esforços na cordilheira de Elburz, situada ao longo do mar Cáspio (FIENNES, 2019). Foi nesta cordilheira que Al-Hassan, que se intitulava o velho da Montanha, conquistou no ano de 1090, com a ajuda de seus seguidores, a fortaleza que serviu de sede para os Assassinos, o *Alamut* (ninho da águia). Hassan e seus seguidores empreenderam longas campanhas de terror contra seus opositores políticos, se valendo principalmente do assassinato seletivo, contra alvos políticos.

A rígida organização hierárquica dos Ismaelitas era composta, como aponta o orientalista e historiador Joseph von Hammer-Purgstall, pelos *iasseks*, a massa dos fiéis, que compunham o estrato social mais baixo. Em sequência, os *mujib*, compreendidos como àqueles devotos em fase de treinamento, que viriam a se tornar *fedayin*, ou “os que se sacrificam”, os quais representavam a casta guerreira dos Assassinos. Os *rafik* eram treinados para comandar fortalezas e liderar os demais homens. Os *dai*, ou mestres iniciados, tinham como papel difundir os ensinamentos de Al-Sabbah, os missionários. Chefiando toda a seita, no mais alto patamar, estava o Velho da Montanha (HAMMER-PURGSTALL apud DEGAUT, 2014, p. 60).

O professor Marcos Degaut aponta

Os Assassinos organizavam-se em células de três a quatro pessoas e sempre utilizavam adagas para realizar suas "missões". Essa talvez não fosse a forma mais eficiente de promover uma campanha de assassinatos em larga escala, mas aumentava exponencialmente as chances de que o perpetrador do atentado fosse apanhado ou morto. O Assassino normalmente não procurava escapar a todo custo, pois sobreviver a uma determinada missão poderia ser considerado vergonhoso. O importante era que a tarefa fosse cumprida a contento e o terrorista fosse preso – a fim de poder demonstrar e reafirmar publicamente a fé e a força de vontade do grupo – ou morto, para que pudesse se tornar um mártir e, dessa forma, atrair mais membros para a seita (DEGAUT, 2014, p. 36).

---

<sup>11</sup> FIENNES, Ranulph. *The Elite: The Story of Special Forces – From Ancient Sparta to the War on Terror*. Simon & Schuster Ltd, 2019.

Desta forma, é possível inferir que os Assassinos se organizavam de maneira militar e, por meio de sofisticados métodos, utilizavam o assassinato político como forma de alcançar seus objetivos, que incluíam avanços nos seus esforços de guerra e a captação de novas cabeças para suas fileiras, de modo que a matança dos seus inimigos, ou até mesmo dos compatriotas, estava amparada sob uma justificativa religiosa.

Neste esteio, Bernard Lewis aponta o paralelo existente entre os Ismaelitas e os terroristas suicidas da atualidade quando salienta que

In this respect, and only in this respect, the Assassins may indeed be regarded as the forerunners of the suicide bombers of today. But in an important respect the suicide bomber marks a radical departure from earlier belief and practice. Islam has always strongly condemned suicide, regarding it as a major sin. (LEWIS, Bernard. *The Assassins: A Radical Sect in Islam*. London, Weidenfeld and Nicholson, 1967, p. 11)

Ambos os grupos estudados até agora possuem uma característica marcante, que é o uso da justificativa político-religiosa, com ênfase prevalente na religião, para aterrorizar populações civis e inimigos, sejam eles políticos ou sectários religiosos, com o intuito de alterar o sistema vigente. Entretanto, em um salto para o século XVIII, é possível vislumbrar a passagem do terror para o terrorismo. Esse século foi marcado por diversas mudanças significativas na política tanto do velho quanto do novo mundo. No período compreendido entre 1755 e 1783, a revolução norte-americana estava em curso, na qual ambas as partes beligerantes, colonos e britânicos, valeram-se de táticas de guerrilha e do uso de tribos indígenas com o objetivo de afligir terror em quem não os apoiasse.

Já na França, um movimento revolucionário fortemente influenciado pela Revolução Americana estava em curso e visava derrubar o Antigo Regime para instaurar um Estado Democrático. Em 14 de julho do ano 1789, parisienses revoltosos tomaram a prisão da Bastilha, momento que ficou conhecido como A Queda da Bastilha, marcando o início da Revolução Francesa. Entretanto, no período compreendido entre 31 de maio de 1793 e 27 de julho de 1794, entrou nos anais da história como o famigerado período do Terror (*La Terreur*).

Este período foi marcado pela supressão dos direitos e garantias civis, mas principalmente pela cruel e inexorável perseguição dos chamados inimigos da Revolução, que no início se restringiam aos girondinos, conservadores ou monarquistas defensores do Antigo Regime. Todavia, o ideal de inimigo do regime foi se tornando cada vez mais elástico e maleável, de modo que qualquer um podia se tornar inimigo da Revolução. Tal era sede de perseguição aos inimigos que em 05 de abril de 1794 o revolucionário jacobino Georges Jacques Danton, que havia presidido o Comitê de Salvação Pública e defendia um tom mais moderado, foi guilhotinado. O período do terror foi considerado como um instrumento legal de

governança<sup>12</sup> e estendeu-se até 27 de julho de 1794, quando o líder revolucionário Maximilien de Robespierre foi preso e posteriormente guilhotinado.

Estima-se que

Após processos sumaríssimos, 16.594 pessoas foram guilhotinadas e entre 30 e 40 mil outras foram mortas em conflitos diversos no país. Robespierre justificava a implantação do Terror como estratégia de autodefesa para barrar qualquer tentativa de avanço da contrarrevolução. (DEGAUT, 2014, p. 37)

Remontam a esse período as primeiras utilizações do termo “terrorista”, o qual era atribuído aos atos contrários ao regime, e conforme assevera o professor Jonathan Baker “o político conservador inglês Edmund Burke foi um dos primeiros a utilizar os termos ‘terrorista’ e ‘terrorismo’. Ele quis chamar a atenção para os sanguinários excessos do estado jacobino[...]” (BAKER, 2008, p.10, tradução nossa).

Conforme roga o professor Eric Hobsbawm, a ascensão da barbárie tem sido contínua, mas não uniforme. Ela atingiu o nível máximo de desumanidade entre 1914 e o final da década de 1940, a era das duas guerras mundiais e de suas consequências revolucionárias, e a de Hitler e Stálin (HOBSBAWM, 2007, p. 128).

Entretanto, o cientista político David Rapoport assevera que o terrorismo moderno tem como berço a Rússia czarista, entre os anos de 1880 e 1914, onde segundo ele surgiu a primeira onda do terrorismo moderno, fortemente marcada pelos assassinatos seletivos – principalmente de oficiais governamentais<sup>13</sup>. Nesse sentido, Rapoport sustenta que a chamada “onda anarquista” foi a primeira e verdadeira experiência terrorista global na história (RAPOPORT, 2001, p. 47).

Um dos mais bem-sucedidos exemplos de assassinato político foi o ataque perpetrado contra o herdeiro do trono austro-húngaro, o arquiduque Francisco Ferdinando, por um nacionalista sérvio. Em 28 de julho de 1914, na cidade de Sarajevo, capital da antiga província austro-húngara da Bósnia e Herzegovina, o arquiduque e sua esposa foram assassinados a tiros, pelo jovem Gavrilo Princip, integrante da organização terrorista Mão Negra.

Apesar do calibre relativamente baixo da arma utilizada por Gavrilo Princip, uma pistola modelo FN M1910 de calibre .380 ACP, o assassinato do arquiduque Francisco Ferdinando criou pretexto legítimo para que exatamente um mês depois, fosse iniciada a 1ª Guerra Mundial, em 28 de agosto de 1914.

David Rapoport discorre também sobre as outras ondas do terrorismo, sendo que a segunda, “onda anticolonialista” ocorreu entre os anos de 1920 até 1960, em um contexto de

---

<sup>12</sup> FERREIRA, Pedro Antunes, O Novo Terrorismo, Lisboa, Prefácio, 2006. p. 30.

<sup>13</sup> RAPOPORT, David. C. ‘The Four Waves of Modern Terrorism’. In CRONIN, A. K., e LUDES, J. (eds.), Attacking Terrorism: Elements of a Grand Strategy, Washington, DC, 2004, Georgetown University Press. p. 46-73

busca pela autodeterminação, os rebeldes aderiram à novas nomenclaturas e auto intitularam-se “guerreiros da liberdade”. Dentre as organizações mais conhecidas dessa época estão o grupo irlandês IRA (Irish Republican Army, ou em português Exército Republicano Irlandês) e o grupo nacionalista argelino FLN (Front de Libération Nationale, em português Frente de Libertação Nacional).

A terceira onda, chamada de “nova esquerda”, surgiu em meados da década de 1960 em resposta à Guerra do Vietnã. Impulsionada pela revolução na tecnologia das comunicações e pela oposição à guerra e ao país tão caluniado que a perseguiu, a hostilidade aos Estados Unidos e o antiamericanismo popular tornaram-se fenômenos globais (KAPLAN, 2021). Nesse momento, houve uma mudança nas táticas terroristas e para atingirem seus objetivos, grupos e indivíduos passaram a valer-se de táticas de guerrilha, sequestro de aeronaves e pessoas. O grupo peruano Sendero Luminoso, a Organização de Libertação da Palestina (OLP) e o Grupo Baader-Meinhof, também conhecido como Fração do Exército Vermelho (Red Army Faction) são exemplos de organizações terroristas pertencentes à terceira onda.

Por fim, quarta onda do terrorismo político, denominada “onda religiosa”, é marcada pela presença exacerbada do elemento religioso. Apesar dessa onda ter se originado e ganhado força no final da década de 1970 com a Revolução Iraniana em curso e a invasão do Afeganistão, ela foi capaz de transcender a geração que a originou, pois conforme aduz Kaplan

A onda religiosa, ao contrário, tinha raízes muito mais profundas. O apelo do terrorismo de quarta onda baseia-se em milênios de história, textos e experiência. Era, portanto, sustentado por um corte transversal muito mais profundo de estratos sociais; virtuosos religiosos, homens e mulheres da cidade, e os das aldeias. A onda religiosa apela para a fé em vez do aprendizado e é capaz de combinar elementos da tradição com elementos do mundo moderno (KAPLAN, 2021, p. 10).

David Rapoport também aponta que a quarta onda foi marcada pelo uso da religião, tanto para os adeptos das três grandes religiões abraâmicas como até mesmo hindus, como fundamento ideológico para a prática do terrorismo<sup>14</sup>.

Diante do que foi exposto, faz-se necessário apontar as principais vertentes do terrorismo político moderno, as quais serão expostas e comentadas no capítulo seguinte.

## **1.2. PRINCIPAIS VERTENTES DA CLASSIFICAÇÃO DO TERRORISMO**

Conforme já foi exposto no capítulo anterior, o fenômeno do terrorismo é muito diverso e apontar suas gênesis não é uma tarefa simples, especialmente quando não há sequer uma padronização conceitual sobre a temática. Posto isso, e considerando que esse fenômeno não é

---

<sup>14</sup> RAPOPORT, David. ‘The Four Waves of Modern Terrorism’. In CRONIN, A. K., e LUDES, J. (eds.), *Attacking Terrorism: Elements of a Grand Strategy*, Washington, DC, 2004, Georgetown University Press. p. 61

recente na história, pode-se dizer que o mesmo se desenvolveu de maneiras distintas pelo quatro cantos do globo. Entretanto, há pontos em comum entre praticamente todas as vertentes de terrorismo e de forma precisa, assevera o professor Degaut

O terrorismo é, essencialmente, uma técnica mortal de intimidação, o predomínio da exaltação da violência sobre outras formas de atividade política. Essa intimidação significa o fim da possibilidade de agir em concerto e tem o propósito de exercer algum tipo de pressão política ou social, podendo assumir várias formas (DEGAUT, 2014, p. 100).

Em vista do exposto, da pluralidade de formas e tipologias referentes ao fenômeno em tela, foram escolhidas para aprofundamento do debate as vertentes com maior projeção internacional e, conseqüentemente, mais famosas do terrorismo: as dimensões Tradicionalista-Religiosa, contando com uma de suas subdivisões, o Terrorismo Fundamentalista Islâmico e o terrorismo Narcocriminal.

A título de exemplo de um grupo terrorista que atua com viés tradicionalista-religioso, é possível apontar o Exército Republicano Irlandês ou IRA (Irish Republican Army), cujas origens remontam aos Voluntários Irlandeses (Irish Vounteers) e à Irmandade Republicana Irlandesa (Irish Republican Brotherhood). Ambos surgiram como organizações de jovens que reivindicavam a libertação do território irlandês da dominação britânica.

O primeiro uso do termo IRA ocorreu após a fusão das facções que protestaram lado a lado na Revolta da Páscoa, ocasião a qual Dublin foi tomada à força e a bandeira irlandesa hasteada. Nesse dia, o IRA declarou a Irlanda independente da metrópole britânica, chamando por um país unidos e de oportunidades e direitos iguais para todos.

David Rapoport aponta que

O Exército Republicano Irlandês (IRA) é a organização terrorista moderna mais antiga que surgiu em 1916, embora não como uma organização terrorista. Em seguida, travou cinco campanhas (a luta de 1950 usou táticas de guerrilha) em duas ondas sucessivas. Pelo menos dois de seus desdobramentos, o Real IRA e o Continuity IRA, ainda estão ativos (RAPOPORT, 2001, p. 48, tradução nossa).

Outro grupo terrorista e altíssima notoriedade é a Al-Qaeda, famigerado grupo responsável pelo atentado de 11 de setembro de 2001, nos Estados Unidos. A gênese da Al-Qaeda (A Base, em tradução livre), remonta à invasão do Afeganistão por tropas do regime soviético no ano 1979, e em resposta a essa invasão muçulmanos do mundo todo se dirigiram àquele país para juntarem-se à resistência armada, os *Mujahideen*.<sup>15</sup>

Apesar do Afeganistão ter sido destino de muitos, foi na cidade de Peshawar, situada no Paquistão, que o professor e clérigo palestino Abdullah Yusuf Azzam fundou a organização

---

<sup>15</sup> Plural de *Mujahid*, denominação dada àqueles que engajam na jihad. No contexto da invasão do Afeganistão, eram os muçulmanos do mundo todo que se juntaram para defender país dos soviéticos.



Maktabu I-Khidamat<sup>16</sup> (MaK), cujo intuito era recrutar, armar e fornecer apoio para os combatentes, e parte dos recursos financeiros eram advindos dos Estados Unidos e da Arábia Saudita. Apesar da controvérsia acerca da origem do financiamento do grupo, sabe-se que um dos maiores financiadores da MaK era Osama Bin Laden, herdeiro de uma tradicional família saudita e aluno de Azzam<sup>17</sup>.

Em sequência a morte de Abdullah Azzam, em 1989, Bin Laden ascende ao comando do grupo em um momento em que o conflito contra os soviéticos arrefecia. Diante desse cenário, sua decisão foi por manter a estrutura do grupo intacta e renomeá-lo para Al-Qaeda Sulba, cujos alvos iniciais eram a Arábia Saudita e o Egito. No entanto, foi após a primeira Guerra do Golfo e a subsequente invasão americana ao Kuwait, em 1990, que a Al-Qaeda se voltou contra os norte-americanos.

O ataque de maior notoriedade do grupo terrorista comandado por Bin Laden foi o ataque às torres gêmeas do World Trade Center perpetrado em 11 de setembro de 2001, conforme citado anteriormente, nesse dia quatro aviões comerciais foram sequestrados por membros da Al Qaeda, deixando ao todo 2996 pessoas mortas<sup>18</sup>.

Na região do entorno estratégico do Brasil é possível apontar as FARC, ou Forças Armadas Revolucionárias da Colômbia, como exemplo de grupo narcoterrorista, outra importante modalidade desse fenômeno. As FARC surgiram como um grupo guerrilheiro de viés marxista-leninista cujo objetivo era a implantação de um sistema socialista na Colômbia, o qual foi fundado pelos membros do Partido Comunista Colombiano, Manuel Marulanda Vélez<sup>19</sup>, também conhecido como “Tirofijo” e Jacobo Arenas<sup>20</sup>, no ano de 1964, com o objetivo de implantar um governo socialista na Colômbia (KNAUF, 2017, p. 14).

Ao longo de sua história, as FARC cometeram atentados a bomba, assassinatos e sequestros de militares, funcionários do governo e civis, além de ataques convencionais contra alvos militares. (DEGAUT, 2014, p. 191).

Para alcançar seus objetivos, as FARC adentraram em um lucrativo mercado, e conforme assevera o Major Mario Gustavo Knauf

Na década de 1980, as FARC deixam a ideologia comunista e passam a atuar de maneira independente na consecução de seus objetivos. É também nesse período que

---

<sup>16</sup> Escritório de Serviços, em tradução aproximada.

<sup>17</sup> DEGAUT, Marcos. O Desafio Global do Terrorismo: política e segurança internacional em tempos de instabilidade. 1ª Ed. Brasília, 2014. p. 170.

<sup>18</sup> HISTORY CHANNEL. September 11 Attacks. 2020. Disponível em: <https://www.history.com/topics/21st-century/9-11-attacks> Acesso em 07/04/2021

<sup>19</sup> Seu nome de batismo é Pedro Antonio Marín Marín, mas adotou o pseudônimo Manuel Marulanda Vélez

<sup>20</sup> O nome batismo é Luis Alberto Morantes Jaimes, mas assim como Marulanda, adotou o pseudônimo Jacobo Arenas.

o grupo passa a buscar no narcotráfico sua principal forma de financiamento, dando início a uma nova fase do conflito em território colombiano. (KNAUF, 2017, p. 12)

Em decorrência das ações cometidas, as FARC foram classificadas pelo Departamento de Defesa dos Estados Unidos como FTO – ou *Foreign Terrorist Organization*<sup>21</sup> –, em 08 de outubro de 1997 e permanece até hoje com esse status<sup>22</sup>, mesmo após os esforços de desmobilização que culminaram na assinatura em 2012 do Acordo Geral para o Término do Conflito e a Construção de uma Paz Estável e Duradoura (Acordo Geral).

### 1.3. HISTÓRICO DO TERRORISMO NO BRASIL

A tarefa de catalogar a história do terrorismo no Brasil encontra obstáculo na manipulação do conceito de terrorismo para adequá-lo à certas narrativas ou acontecimentos históricos, como por exemplo a tentativa de enquadrar alguns movimentos sociais no escopo do terrorismo. O chamado Caso Para-Sar, conhecido como Atentado ao Gasômetro, foi um desses eventos. Em 1968, o Brigadeiro João Paulo Burnier planejou empregar a tropa especializada de resgate da Aeronáutica, os Para-Sar, para detonar explosivos em vias públicas no Rio de Janeiro e atribuir os atentados aos movimentos de esquerda de oposição ao regime da época.

A explosão desses artigos poderia levar a milhares de mortes de não combatentes e o terror instaurado permitiria que o Brigadeiro e sua tropa sequestrassem e assassinassem políticos como Jânio Quadros e Juscelino Kubitschek<sup>23</sup>. O plano não prosperou em virtude da resistência do líder do grupo, Capitão Sérgio Miranda de Carvalho, e oito outros militares, que se opuseram a colocar a ação em prática. Mesmo com a denúncia sólida e testemunhas, o Brigadeiro foi absolvido das acusações.

Outro caso que merece destaque é o de Raimundo Nonato. Desempregado, o homem culpava o governo de José Sarney pela crise econômica que o havia atingido. Em 29 de setembro de 1988, Nonato sequestrou um Boeing 737-300 da antiga Vasp que faria o trajeto Porto Velho-Rio de Janeiro, com escala em Belo Horizonte.

Já na cidade mineira, o homem, armado, chegou à cabine dos pilotos e iniciou a ação. Reivindicava que a aeronave fosse redirecionada para Brasília pois, como conta o piloto Fernando Murilo de Lima e Silva, “Ele gritava: “eu quero matar o Sarney. Quero jogar o avião no Planalto!”<sup>24</sup>. O combustível não era suficiente e o comandante Murilo dissuadiu o

---

<sup>21</sup> Organizações Terroristas Estrangeiras, em tradução direta.

<sup>22</sup> US DEPARTMENT OF STATE, BUREAU OF COUNTERTERRORISM. Designated Foreign Terrorist Organizations.

<sup>23</sup> MEMORIAL DA DEMOCRACIA. Capitão herói evita banho de sangue. s/d.

<sup>24</sup> STOCHERO, Tahiane. Sequestrador tentou jogar avião no Planalto 13 anos antes do 11/9. G1 GLOBO.

sequestrador a pousar o avião em Goiânia. Já em solo, o homem tentou fugir, mas os agentes da Polícia Federal (PF) conseguiram contê-lo.

Em maio de 2010, PF deflagrou a operação Rota Solimões, cujo objetivo foi desarticular uma base das FARC no centro de Manaus, que servia de posto para venda de cocaína e compra de insumos para os guerrilheiros. A operação prendeu José Samuel Sánchez, o "Tatareto", o qual foi apontado pela Polícia PF como integrante da comissão de logística e finanças da 1.<sup>a</sup> Frente das Farc, um dos mais importantes destacamentos da guerrilha colombiana.

Em reportagem publicada pelo jornal O Estado de São Paulo, em um relatório sigiloso, a Polícia Federal diz que a guerrilha colombiana não só tem violado sistematicamente a fronteira Colômbia-Brasil como tem utilizado o território brasileiro para seus negócios, especialmente o narcotráfico (RANGEL, 2010).

A prisão de Tatareto não foi um fato isolado e demonstra que, apesar da crença comum de que a região é relativamente pacífica, o Brasil está suscetível a esse tipo de atividade criminosa.

Não é de hoje que as fronteiras brasileiras são colocadas a prova pelo fenômeno do terrorismo, especialmente na região da Tríplice Fronteira, local de confluência dos limites territoriais do Brasil, Argentina e Paraguai, onde Wantuir Jacini, delegado de polícia aduz que

No Brasil, os reflexos mais preocupantes residem na possibilidade de infiltração de membros de OTIs e no fomento a preconceitos nas comunidades árabes radicadas em território nacional, junto às fronteiras internacionais, nas cidades de Foz do Iguaçu/BR, Ciudad Del Este/PY e Puerto Iguazu/RA (JACINI, 2002, p. 78).

No entanto, apesar da Tríplice Fronteira figurar como uma preocupação latente para as autoridades competentes envolvidas no combate ao terrorismo no Brasil, de forma que esse fenômeno

[...]tem sido uma preocupação da Polícia Federal desde o início da década de 1980. Os atentados à embaixada e quartéis estadunidenses em Beirute, em 1983, suscitou a preocupação no governo brasileiro de que sequestros de aeronaves e atentados a bomba pudessem vir a ocorrer no Brasil (LASMAR, 2015, p. 59).

O espectro do terrorismo sempre permeou o Brasil, embora não de maneira ostensiva como ocorre em países que já tem um histórico em lidar com esse fenômeno. Nesse sentido, o Major André Luiz de Melo Franco aponta que

Após sediar três grandes eventos desportivos mundiais, em 2013 (Copa das Confederações), em 2014 (Copa do Mundo de Futebol da FIFA) e em 2016 (Jogos Olímpicos Mundiais), o Brasil passou a fazer parte das nações que podem constituir-se em um alvo compensador para organizações terroristas que desejem atacar indiretamente as culturas ocidentais. (FRANCO, 2017, p. 63)

Outro aspecto relevante na análise da evolução da ameaça terrorista no Brasil é a busca pela inserção do país em decisões de alto nível no cenário internacional, por meio de uma maior

participação em organismos internacionais, materializada na campanha feita no início dos anos 2000 para uma reforma no Conselho de Segurança das Nações Unidas, onde o Brasil pleiteava uma cadeira permanente, ao lado dos Estados Unidos da América, Reino Unido, França, República Popular da China e a Federação Russa.

A evidência de uma país perante outros no cenário internacional também pode trazer consequências negativas, sendo o terrorismo político uma das principais. Dito isso, e apesar do risco de um ataque dessa natureza em solo pátrio serem baixos, não são nulos e não é possível descartá-los, uma vez que nenhum país está imune a esse fenômeno.

Em virtude do risco crescente, é imprescindível que exista um aparato estatal apto a responder adequadamente a quaisquer ameaças a integridade nacional, às instituições democráticas e principalmente ao maior patrimônio de um país, que é seu povo. Feita essa abordagem, o próximo capítulo abordará os mecanismos de enfrentamento do terrorismo existentes no Brasil, paralelos ao viés legal trazidos pela Lei 13.260 de 2016.

## **2. MECANISMOS DE ENFRENTAMENTO AO TERRORISMO**

Como pode ser percebido pelo estudo feito até aqui, o terrorismo é um fenômeno antigo e assim também é seu combate. Apesar de sua antiguidade, as práticas de luta contra o terrorismo tornaram-se mais ferrenhas e ostensivas depois do atentado do 11 de setembro. As subseções a seguir procurarão demonstrar justamente os vieses que tem se atarefado de asfixiar o terrorismo global e como essa percepção temporal os afetou. Separam-se em quatro vertentes: o viés tradicional; o viés institucional e o viés financeiro.

### **2.1. O VIÉS TRADICIONAL (APARATO DE SEGURANÇA PÚBLICA, FORÇAS ARMADAS E A ATIVIDADE DE INTELIGÊNCIA)**

De antemão, faz-se necessário apresentar diferenciação entre os conceitos de ações antiterrorismo e contraterrorismo, duas estratégias de enfrentamento ao fenômeno as quais possuem características, finalidades e métodos de aplicação distintos entre si. Segundo o professor Marcos Degaut,

a primeira denota uma estratégia preventiva, a qual emprega uma gama de opções para evitar a ocorrência de atos terroristas. A segunda é de natureza ofensiva e retaliatória, principalmente com a utilização da força, e, assim, mais precisamente denominada estratégia de reação. (DEGAUT, 2014, p. 253)

No que se refere ao atual aparato direcionado ao combate e a emasculação do fenômeno terrorista em solo pátrio, Jorge Mascarenhas Lasmar aduz que

No Brasil, não existe uma única instituição centralizada e específica encarregada de prevenir e combater o terrorismo internacional. Em realidade, há uma verdadeira justaposição de competências parciais e difusas sobre essa matéria. Diversas agências

de segurança e inteligência brasileiras atuam na prevenção e combate ao terrorismo internacional (LASMAR, 2015, p. 53).

Diante do cenário exposto, verifica-se que no Brasil existem três vertentes de combate ao terrorismo, concomitantes com a Lei 13.260/16. Começando com a atividade policial, destaca-se a atuação da Polícia Federal, a qual conforme assevera o Delegado de Polícia Federal Wantuir Francisco Brasil Jacini, fortalece o combate ao terrorismo no Brasil atuando

preventivamente, por intermédio de atividades permanentes executadas pela Inteligência Policial, por meio de informações recebidas da Interpol e das “adidâncias” nacionais e estrangeiras, da ligação com a Agência Brasileira de Inteligência – Abin e outros órgãos de inteligência (JACINI, 2002, p. 75).

O Departamento de Polícia Federal conta com diversas diretorias de polícia judiciária e de inteligência que contribuem para a produção de conhecimento e ajudam a traçar os contornos de sua atuação com caráter preventivo.

Destaca-se que durante a década de 1980, foi criado o Comando de Operações Táticas (COT), como resposta à crescente preocupação do governo, face a preocupação de que sequestros de aeronaves e atentados a bomba pudessem ser realizados no Brasil. Conforme explicita Jorge Lasmar, o COT se encontra ativo até os dias de hoje e ainda tem como uma de suas competências a resposta cinética a atos de terrorismo (LASMAR, 2015, p. 49).

Destarte, as Polícias Militar e Civil também possuem suas unidades especializadas que atuam na resposta à possíveis ataques terroristas. A disposição da Polícia Militar é possível apontar o Batalhão de Operações Policiais Especiais (BOPE) e o Grupo de Ações Táticas Especiais (GATE). Já a Polícia Civil tem em seu quadro as Divisões de Operações Especiais (DOE), cuja uma de suas especialidades é o contraterrorismo.

Seguindo para a atuação de caráter militar, a Estratégia Nacional de Defesa prevê uma diferenciação entre a prevenção de atentados terroristas e à condução de operações contraterrorismo. O Ministério da Defesa atua por meio da Marinha, do Exército e da Força Aérea, e todas as três forças possuem tropas de operações especiais altamente qualificadas para a condução de ações preventivas e repressivas ao terrorismo.

Na Marinha do Brasil, destacam-se o Grupo Especial de Retomada e Resgate (GERR-MEC), que integra o Grupamento de Mergulhadores de Combate (GRUMEC) e o Batalhão de Operações Especiais de Fuzileiros Navais (BtlOpEspFuzNav), sendo que este último se divide em uma Companhia de Comando e Serviços, três Companhias de Operações Especiais e uma Companhia de Apoio de Operações Especiais.

A Força Aérea Brasileira conta com o 1º Esquadrão Aeroterrestre de Busca, Salvamento e Operações Especiais (PARA-SAR) para cumprir as missões de Reconhecimento Especial, Ação Direta e Contraterrorismo.

Já o Exército Brasileiro incumbe a condução e execução de operações contraterrorismo e de guerra irregular ao Comando de Operações Especiais, situado em Goiânia-GO e composto pelo 1º Batalhão de Forças Especiais (1ºBFEsp), o 1º Batalhão de Ações de Comandos (1º BAC), a Companhia de Defesa Química, Biológica, Radiológica e Nuclear (Cia DQBRN) e a 3ª Companhia de Forças Especiais (3ª CIA FEsp).

Sobre a atuação do Exército Brasileiro frente a uma possível ameaça terrorista, o Tenente-Coronel de Infantaria André Luiz de Melo Franco aduz que

Além das tropas oriundas do Comando de Operações Especiais, o Exército Brasileiro dispõe de tropas convencionais (Forças de Emprego Geral), dispostas em todos os estados do território brasileiro. Essas tropas, em caso de necessidade e recebendo treinamento específico, podem ser empregadas em apoio às forças de operações especiais do Exército Brasileiro, em todas as atividades básicas de prevenção e combate ao terrorismo (FRANCO, 2017, p. 70).

Ademais, na hipótese de um atentado cibernético, o Brasil também possui seu Centro de Defesa Cibernética (CDCiber) vinculado ao Ministério da Defesa, ao Exército e suas unidades subordinadas, como o Núcleo do Comando de Defesa Cibernética (NuComDCiber) e a Escola Nacional de Defesa Cibernética (ENaDCiber).

Por fim, a terceira vertente de combate ao terrorismo no Brasil é a atividade de inteligência. O Sistema Brasileiro de Inteligência (SISBIN) foi instituído pela Lei 9.883, de 7 de dezembro 1999, com o propósito de integrar as ações de planejamento e execução das atividades de Inteligência do Brasil, com a finalidade de fornecer subsídios ao Presidente da República acerca de assuntos estratégicos. É um espaço que reúne atualmente 48 órgãos federais para a troca de informações e conhecimentos de Inteligência (BRASIL, 2021).

A Lei 9.883/99 cria, em seu artigo 3º, a Agência Brasileira de Inteligência (ABIN), a qual é atribuída a posição de órgão central do SISBIN, nos seguintes termos, transcritos *in verbis*

Art. 3º Fica criada a Agência Brasileira de Inteligência - ABIN, órgão da Presidência da República, que, na posição de órgão central do Sistema Brasileiro de Inteligência, terá a seu cargo planejar, executar, coordenar, supervisionar e controlar as atividades de inteligência do País, obedecidas à política e às diretrizes superiormente traçadas nos termos desta Lei. (Vide Medida Provisória nº 1.999-17, de 2000) (Redação dada pela Medida Provisória nº 2.216-37, de 2001)

Parágrafo único. As atividades de inteligência serão desenvolvidas, no que se refere aos limites de sua extensão e ao uso de técnicas e meios sigilosos, com irrestrita observância dos direitos e garantias individuais, fidelidade às instituições e aos princípios éticos que regem os interesses e a segurança do Estado. (BRASIL, 1999)

No que se refere às atribuições e competências da ABIN, verifica-se que estão contidas no artigo 4º do instrumento normativo em comento:

Art. 4o À ABIN, além do que lhe prescreve o artigo anterior, compete: (Vide ADIN nº 6529)

I - planejar e executar ações, inclusive sigilosas, relativas à obtenção e análise de dados para a produção de conhecimentos destinados a assessorar o Presidente da República;

II - planejar e executar a proteção de conhecimentos sensíveis, relativos aos interesses e à segurança do Estado e da sociedade;

III - avaliar as ameaças, internas e externas, à ordem constitucional;

IV - promover o desenvolvimento de recursos humanos e da doutrina de inteligência, e realizar estudos e pesquisas para o exercício e aprimoramento da atividade de inteligência.

Parágrafo único. Os órgãos componentes do Sistema Brasileiro de Inteligência fornecerão à ABIN, nos termos e condições a serem aprovados mediante ato presidencial, para fins de integração, dados e conhecimentos específicos relacionados com a defesa das instituições e dos interesses nacionais. (BRASIL, 1999)

Além das competências previstas na Lei 9.883/99, o decreto nº 10.445, de 30 de julho de 2020, imputa à Agência Brasileira de Inteligência as competências de executar a Política Nacional de Inteligência, a Estratégia Nacional de Inteligência, o Plano Nacional de Inteligência e as ações deles decorrentes, avaliar as ameaças internas e externas à ordem constitucional, entre outras, conforme se verifica da leitura do Artigo 1º do decreto nº 10.445/16

Art. 1º A Agência Brasileira de Inteligência - Abin, órgão integrante do Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República, criada pela Lei nº 9.883, de 7 de dezembro de 1999, é órgão central do Sistema Brasileiro de Inteligência e tem por competência planejar, executar, coordenar, supervisionar e controlar as atividades de inteligência do País, obedecidas a política e as diretrizes estabelecidas em legislação específica. (Vide ADIN nº 6529)

§ 1º Compete, ainda, à Abin:

I - executar a Política Nacional de Inteligência, a Estratégia Nacional de Inteligência, o Plano Nacional de Inteligência e as ações deles decorrentes sob a supervisão da Câmara de Relações Exteriores e Defesa Nacional do Conselho de Governo;

II - planejar e executar ações, inclusive sigilosas, relativas à obtenção e à análise de dados para a produção de conhecimentos destinados a assessorar o Presidente da República;

III - planejar e executar a proteção de conhecimentos sensíveis relativos aos interesses e à segurança do Estado e da sociedade;

IV - avaliar as ameaças internas e externas à ordem constitucional;

V - promover o desenvolvimento de recursos humanos e da doutrina de inteligência;

e

VI - realizar estudos e pesquisas para o exercício e o aprimoramento da atividade de inteligência.

§ 2º As atividades de inteligência serão desenvolvidas, no que se refere aos limites de sua extensão e ao uso de técnicas e meios sigilosos, em observância aos direitos e às garantias individuais e com fidelidade às instituições e aos princípios éticos que regem os interesses e a segurança do Estado.

§ 3º Os órgãos componentes do Sistema Brasileiro de Inteligência fornecerão à Abin, sempre que solicitados, nos termos do disposto no Decreto nº 4.376, de 13 de setembro de 2002, e na legislação correlata, para fins de integração, dados e conhecimentos específicos relacionados à defesa das instituições e dos interesses nacionais. (Vide ADIN nº 6529) (BRASIL, 2016)

Neste diapasão, a ABIN é um órgão vinculado diretamente ao Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República (GSI/PR). Sua atuação está intimamente lastreada pelos objetivos dispostos na Política Nacional de Inteligência (PNI), documento de mais alto

nível de orientação da atividade de Inteligência no País, o qual foi materializado por meio do Decreto 8.793, de 29 de junho de 2016.

Acerca da PNI, o Major de Infantaria José Reinaldo Santos Júnior aponta que

A PNI, para o balizamento das atividades dos diversos órgãos que integram o Sistema Brasileiro de Inteligência, prioriza as ameaças a seguir apresentadas: espionagem, sabotagem, interferência externa, ações contrárias à soberania nacional, ataques cibernéticos, terrorismo, atividades ilegais envolvendo bens de uso dual e tecnologias sensíveis, armas de destruição em massa, criminalidade organizada, corrupção e ações contrárias ao Estado Democrático de Direito (SANTOS JUNIOR, 2019, p. 37).

Ao tratarmos do aparato de segurança pública e das Forças Armadas brasileiras, é possível perceber que há unidades cujas especializações incluem ações contraterroristas. Da mesma forma, os órgãos do SISBIN, com especial destaque à Agência Brasileira de Inteligência, trabalham alinhados com a PNI, que prevê a priorização do terrorismo como uma das ameaças para o país. Diante de tudo que foi trazido à baila, passa-se à análise do viés institucional de combate a este fenômeno.

## **2.2. O VIÉS INSTITUCIONAL (ONU E CSONU)**

Paralelamente aos esforços tradicionais de combate ao terrorismo, o tema também é tratado sob a ótica institucional internacional. Especialmente depois dos acontecimentos mundiais de 2001, o tratamento deste fenômeno se expandiu enormemente em fóruns de discussão e tomada de decisão como a Organização das Nações Unidas (ONU) e seus mecanismos correlatos. Mas isso não significa que o combate ao terrorismo nessa esfera não existisse antes desse marco histórico, muito pelo contrário.

O início dos anos 2000 representaram um marco para a evolução do tratamento institucional do terrorismo por conta de duas iniciativas da ONU: a Convenção as Nações Unidas Contra a Criminalidade Organizada e a Convenção Internacional para a Supressão ao Financiamento do Terrorismo.

A primeira iniciativa, a Convenção Internacional para a Supressão ao Financiamento do Terrorismo, foi aprovada pela AGONU em 9 de dezembro de 1999 e teve como objetivo criminalizar os atos de financiamento ao terrorismo e promover a cooperação policial e judiciária para prevenir, investigar e punir o financiamento de tais atos. Atualmente, esta iniciativa é considerada, em termos de universalidade, uma das mais bem-sucedidas em termos de antiterrorismo porque teve seu tratado ratificado por 188 Estados. Um dos Estados que



ratificou essa convenção foi o Brasil a partir da promulgação do Decreto nº 5.640, de 26 de dezembro de 2005<sup>25</sup>.

A segunda Convenção, também conhecida como Convenção de Palermo, foi aprovada pela Assembleia-Geral da ONU (AGONU) em 15 de novembro de 2000, entrando em vigor no dia 29 de setembro de 2003, e é ainda hoje o principal instrumento global de combate ao crime organizado transnacional<sup>26</sup>. Esta Convenção é importante para as discussões sobre terrorismo porque foi o instrumento que criminalizou o branqueamento de capitais nas condições em que apresenta-se como transnacional, crime que está diretamente ligado a questão da sobrevivência dos grupos terroristas. Durante as discussões e aprovação da citada convenção, os Estados-membros da ONU que a ratificaram reconheceram a gravidade do problema e a necessidade de reforçar a cooperação internacional de combate a tais crimes transnacionais, abrindo espaço para novos horizontes de colaboração para mitigar o terrorismo global.

Outro marco legal importante veio após os ataques de 11 de setembro de 2001. A Resolução 1373 adotada pelo Conselho de Segurança da ONU (CSONU) em 28 de setembro de 2001 tem o intuito de refrear o financiamento do terrorismo por meio da criminalização da arrecadação de recursos com este fim e do congelamento imediato dos bens financeiros de terroristas.

Ainda no âmbito do CSONU, outro dispositivo importante é a Resolução 1540, adotada em 28 de abril de 2004<sup>27</sup>, que prevê que

todos os Estados devem abster-se de prestar qualquer forma de apoio a atores não estatais que tentem desenvolver, adquirir, fabricar, possuir, transportar, transferir ou usar armas nucleares, químicas ou biológicas e seus meios de entrega, em particular para fins terroristas (UN Office for Disarmament Affairs, 2004, tradução nossa).<sup>28</sup>

Dessa maneira, o Conselho alinha os países do Sistema Internacional para que adotem leis e medidas apropriadas para prevenir a proliferação do terrorismo em seus e outros territórios, a partir do combate a proliferação de armas de destruição em massa.

Com a popularização ascendente do fenômeno e o surgimento desenfreado de grupos terroristas, os membros da ONU intensificaram os debates sobre o tema do terrorismo e, em 8 de setembro de 2006, adotaram a Estratégia Global de Contraterrorismo<sup>29</sup>. Foi a primeira vez

---

<sup>25</sup> BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. DECRETO Nº 5.640, DE 26 DE DEZEMBRO DE 2005. Promulga a Convenção Internacional para Supressão do Financiamento do Terrorismo, adotada pela Assembléia-Geral das Nações Unidas em 9 de dezembro de 1999 e assinada pelo Brasil em 10 de novembro de 2001.

<sup>26</sup> UNODC. Convenção das Nações Unidas contra o Crime Organizado Transnacional.

<sup>27</sup> UNITED NATIONS. Security Council. Resolution 1540 (2004) Adopted by the Security Council at its 4956th meeting. 28 April 2004.

<sup>28</sup> UNITED NATIONS. Office for Disarmament Affairs. UN Security Council Resolution 1540 (2004).

<sup>29</sup> UNITED NATIONS. General Assembly. The United Nations Global Counter-Terrorism Strategy. 8 September 2006.

que, por consenso, todos os Estados-membros da ONU concordam com um tronco comum de uma abordagem estratégica-operacional de combate ao terrorismo. A Estratégia chama à tomada de medidas práticas individuais e coletivas de combate que incluem “[...] desde o fortalecimento da capacidade do Estado para conter ameaças terroristas até uma melhor coordenação das atividades de combate ao terrorismo do Sistema das Nações Unidas” (*UN Office of Counter-Terrorism*).

Tal planejamento de caráter global é composto por quatro pilares: o primeiro é a busca pela compreensão das condições que propagam o terrorismo; o segundo gira em torno da criação de medidas de prevenção e combate ao fenômeno; o terceiro pilar trata do desenvolvimento das capacidades estatais e institucionais – no que diz respeito à ONU – de prevenção e combate; e, por fim, o último pilar versa acerca da garantia do Direitos Humanos e do Estado de Direito no processo de combate ao terrorismo global<sup>30</sup>.

Há ainda a Resolução 2178 do CSONU de 24 de setembro de 2014, do Conselho de Segurança das Nações Unidas, que trata da questão dos combatentes terroristas estrangeiros. Fruto dessa resolução, e para demonstrar a amplitude institucional das mesmas, verifica-se duas ações brasileiras: a publicação do Decreto Nº 8.530, de 28 de setembro de 2015<sup>31</sup>, que dispõe sobre a execução em território nacional daquele dispositivo da ONU; e a publicação, em janeiro de 2017, de duas Portarias Conjuntas “[...] dos Ministérios da Justiça e Cidadania, das Relações Exteriores e da Advocacia-Geral da União, que normatizam procedimentos relativos ao bloqueio de bens e valores de condenados por terrorismo”<sup>32</sup>.

Essa Resolução e a adequação interna brasileira a ela demonstram que o combate institucional está interligado com outro viés: o financeiro. A busca pela asfixia financeira de grupos terroristas só tem sido possível devido a esta correlação entre as duas frentes, matéria que será melhor estudada nas linhas a seguir.

### **2.3 O VIÉS FINANCEIRO (GAFI)**

Diante do crescimento alarmante do narcotráfico a nível global, os países da comunidade internacional perceberam a necessidade de reunirem-se para construir um regime de enfrentamento a este delito. Nesta seara, a vigilância e combate à lavagem de dinheiro foi

---

<sup>30</sup> UNITED NATIONS. Office for Counter terrorism. UN Global Counter-Terrorism Strategy.

<sup>31</sup> BRASIL. Presidência da República, Secretaria-Geral, Subchefia para Assuntos Jurídicos. DECRETO Nº 8.530, DE 28 DE SETEMBRO DE 2015. Dispõe sobre a execução, no território nacional, da Resolução 2178 (2014), de 24 de setembro de 2014, do Conselho de Segurança das Nações Unidas, que trata de combatentes terroristas estrangeiros.

<sup>32</sup> BRASIL. Governo Federal, Ministério da Justiça e Segurança Pública. Portarias normatizam bloqueio de bens e valores de condenados por terrorismo.

percebida como método de provável eficácia, visto que era amplamente utilizado pelos cartéis para manter o financiamento de suas ações e, se atacado, poderia trazer prejuízos relevantes para essas organizações criminosas.

Destas noções, em 1989 durante a Cúpula de Paris do G-7<sup>33</sup>, nasceu o Grupo de Ação Financeira (GAFI)<sup>34</sup>. Inicialmente, o Grupo era uma força-tarefa que tinha como objetivo original a “proposição de medidas, inclusive legais, de prevenção e combate à lavagem de capitais e o fortalecimento da cooperação jurídica internacional” (CÔRREA, 2013, p. 89 apud ROMERO, 2017, p. 62), mas como será visto a seguir, seu escopo de ação foi se alargando com o passar dos anos em atividade.

Atendo-se a sua função original, no ano de 1990, o GAFI lançou um documento contendo suas famosas Quarenta Recomendações, que surgem de modo a serem “[...] uma iniciativa para combater o uso indevido dos sistemas financeiros por pessoas que queriam lavar o dinheiro proveniente do tráfico de drogas” (COAF, 2012, p. 7) e “têm como objetivo fornecer um plano de ação abrangente, com a finalidade de estruturar o combate e a prevenção à lavagem de capitais” (CARLI, 2012, p. 158 apud ROMERO, 2017, p. 62). Seis anos depois, em 1996, as Recomendações passaram por uma revisão interna de modo a adequarem-se às novas tendências globais e, mais importante ainda, a ampliar o escopo de recomendações a serem feitas a fim de tratarem de outros delitos que passaram a ser percebidos como antecedentes ou satélites do crime de lavagem de dinheiro.

Indo além da atuação das organizações ligadas ao tráfico de drogas, essa amplitude conceitual proposta pelo Grupo, somada a publicação da Convenção de Viena de 1988, deu início a um regime global de combate ao branqueamento de capitais. Apesar de ter começado apenas como uma força-tarefa de mandato limitado e de curta duração, a Cúpula do G-7 em Londres, no ano de 1991, decidiu que “a base do GAFI seria sediada e organizada pela OCDE, repercutindo então uma aproximação influente entre os dois organismos quanto ao seu funcionamento e elaboração da cultura organizacional, promovendo a sua institucionalização” (ROMERO, 2017, p. 62)<sup>35</sup>. Neste momento, o Grupo era composto por 26 Estados-membros, todos países desenvolvidos.

---

<sup>33</sup> O G-7, acrônimo para Grupo dos Sete, é o grupo dos países mais industrializados do mundo, composto por: Alemanha, Canadá, Estados Unidos, França, Itália, Japão, Reino Unido e uma comissão de representantes da União Europeia.

<sup>34</sup> Em inglês, Financial Action Task Force, ou FATF, como também será referido neste artigo.

<sup>35</sup> Vale a ressalva de que o GAFI não faz parte da OCDE formalmente, apesar de ter seu secretariado localizado fisicamente na sede da Organização.

A necessidade da institucionalização do GAFI surgiu devido a inexistência de uma legislação internacional sólida que versasse especificamente sobre branqueamento de capitais e assuntos correlatos – contando apenas com a Convenção de Viena anteriormente citada, que trata da lavagem de dinheiro ligada ao tráfico de drogas –, de modo que também não haviam agências internacionais que tratassem do assunto (GUTTRY, 1994, p. 64).

As tentativas de aplicação das Recomendações após sua publicação demonstraram outro problema: diversas lacunas nas legislações internas dos países-membros. Essas brechas afetavam a eficácia dos métodos de combate ao branqueamento de capitais porque, segundo Romero, “impediam uma aplicação uniforme das medidas antilavagem” (2017, p. 63-4). A partir desse cenário, o GAFI passou a agir de forma a inferir uma espécie de pressão pública nos países que não cumpriam com as Recomendações ou que detinham legislações domésticas em desarmonia com as mesmas.

Assim surgiram os métodos de avaliação mútua e autoavaliação para os Estados-membros do Grupo, que hoje são 37, e uma avaliação para países não-membros que define se são cooperantes ou não com o sistema antilavagem proposto. Thiago Romero auxilia na compreensão da autoavaliação:

no procedimento de auto avaliação, o próprio país membro responde o formulário com questões, anualmente, a respeito do grau de implementação da Recomendações do GAFI, em seguida, estas informações são tratadas e analisadas pelo Grupo, que fará um panorama sobre a situação de cada membro. (ROMERO, 2017, p. 75)

O mesmo autor também demonstra como funciona o sistema de avaliação mútua:

a avaliação mútua em pares consiste em uma forma de monitoramento multilateral ou de “pressão dos pares”. Inicia-se com a visita de avaliadores enviados pelo GAFI, composta de três a quatro pessoas de governos de outros países, especialista nas áreas legislativa e financeira. A partir de então, os avaliadores passam a verificar os avanços daquele país na implementação das Recomendações de combate à lavagem de dinheiro e financiamento ao terrorismo, bem como, as dificuldades enfrentadas, identificando-as. (ROMERO, 2017, p. 76).

Dessa forma, os países são avaliados em compliant (compatível), largely compliant (compatível em grande parte), partially compliant (compatível parcialmente) e non-compliant (não compatível). No caso de não cumprimento das Recomendações, o Estado recebe um relatório de desaprovação com um prazo para ter as deficiências corrigidas. No caso de permanecerem tais deficiências, o Presidente do GAFI envia uma notificação para o Ministro da Fazenda, para o Congresso e para o Presidente daquele país em questão. Mesmo assim, se não houverem modificações e soluções, é arranjada uma missão de alto nível para visitar o país. Neste estágio, o GAFI poderá aplicar sua Recomendação 19:

As instituições financeiras deveriam estar obrigadas a aplicar medidas reforçadas de devida diligência ao cliente para relações de negócios e transações com pessoas físicas e jurídicas e instituições financeiras de países onde as Recomendações GAFI assim o

exigirem. O tipo de medida reforçada de devida diligência aplicada deverá ser efetivo e proporcional aos riscos. (COAF, 2012, p. 26).

Ou seja, solicita que as instituições financeiras de seus membros reforcem a atenção aos negócios em países considerados de alto risco pelo Grupo. Por último, a maior punição que um membro pode tomar é ser expulso do GAFI.

Com relação aos países não-membros, o GAFI sugere que aqueles que são considerados não-cooperantes “devem mudar suas normas e práticas, pois elas podem estar prejudicando diretamente o combate e prevenção contra a lavagem de dinheiro” (ROMERO, 2017, p. 77). No caso de não atenderem a esta demanda, tais países são incluídos na Lista de Países e Territórios Não-Cooperativos (Non-Cooperative Countries and Territories – NCCT), a conhecida lista negra. A Lista não é coercitiva, mas apresenta-se mais como um elemento de pressão política porque dela podem surgir contramedidas internacionais que vão desde sanções políticas a embargos comerciais.

Como já foi anteriormente demonstrado, os atentados ao World Trade Center e à Casa Branca no dia 11 de setembro foram divisores de águas, inclusive para o GAFI. No mês seguinte aos ataques terroristas em solo americano,

foi incluída à missão do GAFI a responsabilidade para o desenvolvimento de padrões internacionais para o combate, ou luta, contra o financiamento ao terrorismo; momento em que foram elaboradas 8 Recomendações Especiais, mais tarde, em 2004, expediu-se a Nona Recomendação (CARLI, 2012, p. 158 apud ROMERO, 2017, p. 64).

A partir do século XX, as organizações terroristas têm inovado em seus métodos e se reinventado quando o assunto é financiamento. A internet possibilitou a facilitação das trocas monetárias de forma rápida e sem fronteiras, momentum que foi aproveitado por tais organizações para fortalecer e diversificar seus portfólios de financiamento, lavando dinheiro de diversas maneiras. Nesse sentido, a atuação do GAFI é extremamente relevante porque serve como um elemento centralizador de políticas e direcionamentos legais para que os países do Sistema Internacional se alinhem no combate ao terrorismo a partir do viés financeiro. Também funciona a partir uma espécie de coerção que surge dos métodos de avaliação aqui descritos, influenciando os países a preocuparem-se e agirem dentro do tema.

### **3. A LEI Nº 13.260/16, O TRATAMENTO DO TERRORISMO NO BRASIL E CRÍTICAS**

Outro viés de combate ao terrorismo é o legal, materializado de fato no Brasil com a promulgação da Lei 13.260/16, o primeiro dispositivo nacional que traz em seu bojo uma

conceitualização sobre terrorismo e delimita as normas de persecução penal para esse fenômeno.

Entretanto, o tema já foi abordado previamente por outros diplomas normativos, inclusive com força constitucional. A Lei Maior faz menção ao terrorismo e o repudia, já normais infraconstitucionais como Lei de Segurança Nacional (LSN) nº 7.170/83, a Lei de crimes hediondos nº 8.072/99 e a Lei de Organização Criminosa, nº 12.850/13, fazem menção ao terrorismo dentro de seus escopos, porém sem uma definição precisa do que é o fenômeno, quem são os agentes e como puni-los.

A Magna Carta brasileira consagra em seu art. 4º, inciso VIII, que a República Federativa do Brasil deverá reger-se, em suas relações internacionais, pelo repúdio ao terrorismo<sup>36</sup>. Em sequência, no artigo 5º, inciso XLIII, dispõe que:

a lei considerará crimes inafiançáveis e insuscetíveis de graça ou anistia a prática da tortura, o tráfico ilícito de entorpecentes e drogas afins, o **terrorismo** e os definidos como crimes hediondos, por eles respondendo os mandantes, os executores e os que, podendo evitá-los, se omitirem. (BRASIL, 1988, p. 13, grifo nosso)

Neste mesmo esteio, o inciso XLIII do mesmo artigo estabelece como crime inafiançável e imprescritível a ação de grupos armados, civis ou militares, contra a ordem constitucional e o Estado Democrático.

Assevera Marcelo Ovidio Lopes Guimarães:

Como se pode perceber, a Constituição Federal brasileira tratou especificamente do assunto terrorismo, mesmo que de maneira sucinta, empregando, porém, o termo terrorismo expressamente, instruindo como a legislação infraconstitucional deve tratar da matéria. Mais que uma simples citação, viu-se que o constituinte o alocou em posição claramente destacada. (GUIMARÃES, 2007, p. 92)

Observa-se que ao elencar o repúdio ao terrorismo como um dos princípios norteadores da República Federativa do Brasil em suas relações internacionais e elencá-lo no rol de crimes inafiançáveis e imprescritíveis, o legislador deixa claro o alto grau de reprovabilidade dessa conduta e busca proteger dois dos bens jurídicos mais caros dentro do ordenamento pátrio: a vida e a dignidade da pessoa humana.

Entretanto, diante da altíssima complexidade do tema e como já foi aqui demonstrado, a adoção de um conceito uniforme de terrorismo tem sido o grande desafio de estudiosos. Nesse sentido, a promulgação Lei nº 7.170/83, a Lei de Segurança Nacional, em seu artigo 20, traz uma breve e insuficiente menção à atos terroristas, porém de forma superficial.

Nessa linha de raciocínio, Cláudio Leite Clementino afirma que:

A despeito de a previsão constitucional datar de 1988, no Brasil, a primeira lei que versou sobre a conceituação e a tipificação do terrorismo foi a Lei 13.260/16,

---

<sup>36</sup> BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988. p. 11.

denominada Lei Antiterror. Antes dela foram promulgados alguns diplomas normativos que apenas mencionavam as expressões “atos de terrorismo” ou “terror”, sem, contudo, discorrer sobre a definição e a criminalização do fenômeno terrorista. (CLEMENTINO, 2020)

A Lei nº13.260/16, de 16 de março de 2016, representa um grande marco legislativo para o ordenamento brasileiro, pois é o primeiro diploma normativo especificamente proposto para criminalizar aquilo que está disposto no art. 5º, inciso XLIII da Magna Carta. A lei traz em seu texto definições e tipificações inéditas acerca do fenômeno terrorista para a legislação pátria, bem como disciplina as disposições investigatórias e processuais, conforme redação de seu artigo 1º.

O instrumento normativo em comento aborda, em seu artigo 2º, a tipificação acerca do que é o terrorismo:

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. (BRASIL, 2016)

Face ao exposto, observa-se que o conceito de terrorismo trazido na Lei é vago e genérico. Em complemento, Clementino também aponta que

[...] a elementar “terror social ou generalizado” é bastante infeliz, por consubstanciar uma cláusula ampla, vaga e incerta, afrontando claramente o princípio da legalidade penal e seu subprincípio da determinação taxativa tão caros ao Direito Penal típico de um Estado Democrático de Direito. (CLEMENTINO, 2020)

Em complemento ao caput do referido artigo, o legislador também identifica o que são atos de terrorismo

[...]

§ 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; [...] (BRASIL, 2016)

Por meio da leitura do artigo 2º, verifica-se que além da conceitualização adotada pelo Brasil e de quais atos são considerados terroristas, o legislador aponta um extenso rol de condutas passíveis de enquadramento, a motivação e o número de agentes, os elementos

subjetivos e objetivos, bem como os bens jurídicos tutelados pela lei, que são a vida, a integridade corporal, o patrimônio, a paz e a incolumidade públicas.

Importa ressaltar que a Lei em comento traz, em seu parágrafo 2º, comentários que visam a proteção ao direito à manifestação políticas e aos movimentos sociais, afirmando que:

§ 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. (BRASIL, 2016)

A respeito da proteção ao direito à manifestação política e aos movimentos sociais, Cláudio Leite Clementino comenta a respeito do exacerbamento desses direitos

[...]é relevante destacar que, de acordo com a parte final do preceito ora analisado (“sem prejuízo da tipificação penal contida em lei”), não se permitiu um abuso dos direitos à livre manifestação e expressão, amoldando-se eventuais excessos cometidos (depredações ou deteriorações de bens públicos e privados, vandalismo etc) aos diversos tipos penais trazidos pelo Código Penal ou pela legislação extravagante. Aqui, atuou de forma correta o legislador, já que nenhum direito é absoluto, devendo ser punido quem atuar de forma criminoso. (CLEMENTINO, 2020)

Nesse passo, o artigo 3º aponta a tipicidade das condutas de promover, constituir, integrar ou prestar auxílio, pessoalmente ou por interposta pessoa, a organização terrorista, cuja pena será de reclusão, de cinco a oito anos, e multa. (BRASIL, 2016)

Outro ponto que merece ser comentado acerca da Lei Antiterrorismo é a punição dos atos preparatórios, que em regra são punidos somente quando o agente inicia a prática dos atos executórios, conforme dispõe o artigo 14, inciso II, do Código Penal (Decreto Lei Nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940). Entretanto, por meio da leitura do artigo 5º da Lei nº13.260/16 verifica-se que o legislador optou por penalizar os atos preparatórios de terrorismo, criando dessa forma um tipo específico, os atos preparatórios de terrorismo “com propósito inequívoco de consumir tal delito”. Esse artigo vem sendo criticado por doutrinadores, em razão de sua redação aberta e vaga, a qual não especifica os atos preparatórios puníveis, em razão disso, há quem afirme que a redação tal como está é equivocada. Nesse esteio, Cláudio Leite Clementino afirma que

Além de descumprir o postulado da legalidade, a infração penal do artigo 5º, caput, da Lei Antiterrorismo, desrespeita, identicamente, o primado da lesividade, porquanto pune atos preparatórios de atos preparatórios, contribuindo para um demasiado adiantamento das barreiras de punibilidade. (CLEMENTINO, 2020)

O artigo 6º versa sobre o financiamento do terrorismo e tipifica diversas condutas para punir o agente que investir, de qualquer modo, direta ou indiretamente, recursos, ativos, bens, direitos, valores ou serviços de qualquer natureza, para o planejamento, a preparação ou a



execução dos crimes previstos na Lei Antiterrorismo. A pena para tal prática é de reclusão, de quinze a trinta anos.

Já o artigo 7º dispõe sobre a majorante para os crimes previstos na Lei: Salvo quando for elementar da prática de qualquer crime previsto nesta Lei, se de algum deles resultar lesão corporal grave, aumenta-se a pena de um terço, se resultar morte, aumenta-se a pena da metade (BRASIL, 2016).

O legislador tomou o cuidado de inserir no artigo 10 da Lei Antiterrorismo, as hipóteses de desistência voluntária e arrependimento eficaz, as quais são cabíveis em relação à conduta disposta no artigo 5º da mesma Lei e devem ser interpretadas em conformidade com o disposto no artigo 15 do Código Penal.

Em sequência, conforme disposto no artigo 11, os crimes dispostos na Lei nº 13.260/2016 são praticados contra o interesse da União, cabendo à Polícia Federal a investigação criminal, em sede de inquérito policial, e à Justiça Federal o seu processamento e julgamento, nos termos do inciso IV do art. 109 da Constituição Federal (BRASIL, 2016).

Acerca da instrução processual dos crimes previstos pela Lei Antiterrorismo, o delegado de Polícia Federal Rodrigo Carneiro Gomes assevera que

A legislação não previu a investigação "criminal" por outros órgãos, portanto, qualquer informação (de inteligência ou não, financeira ou não) produzida por órgãos como Abin, Coaf, Receita Federal, Forças Armadas, Ministérios Públicos, Polícias Civis e Militares, neste meandro, devem ser trabalhadas de forma integrada e coordenada, com protagonismo investigativo da Polícia Federal, não sendo admissível a instrução de processos paralelos simultâneos e espúrios em outras instituições, sob o manto de subsidiariedade ou complementariedade (GOMES, 2016).

Os artigos 12 a 14 referem-se às medidas assecuratórias dos bens, direitos ou valores do investigado ou acusado, ou existentes em nome de interpostas pessoas, que sejam instrumento, produto ou proveito dos crimes de terrorismo. Conforme interpretação do artigo 13, o juiz poderá nomear pessoa física ou jurídica para exercer a administração dos bens, direitos ou valores sujeitos a medidas assecuratórias, mediante termo de compromisso e prestação de contas.

Ademais, o artigo 15 versa sobre as referidas medidas assecuratórias sobre bens, direitos ou valores oriundos dos crimes de tipificados na presente Lei que forem praticados no estrangeiro, e que poderão ser determinadas pelo juiz, quando o pedido vier por solicitação de autoridade estrangeira competente e houver tratado ou convenção internacional.

Destaca-se que para a investigação, processo e julgamento dos crimes previstos na Lei Antiterrorismo, aplicar-se-ão as disposições contidas na Lei nº 12.850/13 – Lei de Organização Criminosa – a qual em seu artigo 1º, parágrafo 2º, inciso II, define organizações terroristas

(ORTs) como aquelas voltadas para a prática dos atos de terrorismo definidos pela Lei 13.260/16 (BRASIL, 2013).

Por fim, conforme o disposto no artigo 17, aplicam-se a todos os crimes previstos na Lei 13.260/2016 as disposições contidas na Lei 8.072/90 (Lei de crimes hediondos), tornando-os assim insuscetíveis de graça, anistia, fiança ou indulto. Por último, diante do que roga o artigo 18, os crimes previstos na Lei Antiterrorismo são passíveis de prisão temporária, perante a inclusão da alínea “p” no artigo 1º, inciso III, da Lei nº 7.960, de 21 de dezembro de 1989.

A referida lei, desde sua promulgação, vêm sendo alvo de críticas por certos segmentos da sociedade, há vagueza nesse instrumento em aspectos cruciais como a não inclusão da motivação política no rol de motivações do agente, a demasiada subjetividade da conduta, a punição dos atos preparatórios como atos de execução são algumas das críticas mais comuns à Lei 13.260/16.

Sobre essa temática, o jurista Luiz Flávio Gomes declara que “há uma desproporcionalidade em várias condutas, porque equipara ato preparatório a ato de execução. Pune-se com a mesma pena o preparar e o executar. Isso é equivocado” (GOMES, 2016).

Acerca de certa lacuna deixada pelo legislador na hora de tipificar os atos terroristas, Cláudio Leite Clementino aponta que ao analisar esse rol, a Lei 13.260/16 não previu como “atos de terrorismo” condutas agressoras dos bens jurídicos liberdade individual e dignidade sexual, as quais são bastante utilizadas como tática para promover o terror em várias partes do mundo (CLEMENTINO, 2020).

Noutro giro, há quem defenda que por conta da excessiva vagueza na tipificação do delito, o dispositivo poderia opor risco a direitos constitucionalmente assegurados como o direito à liberdade de expressão, o direito à manifestação política e o direito a organizarem-se em movimentos sociais.

De modo a tentar corroborar com tais críticas à Lei Antiterrorismo Brasileira, os professores e pesquisadores em Segurança Internacional Héctor Saint-Pierre e Ana Penido asseveram que

Ampliar o emprego do conceito de “terrorismo” permite enquadrar movimentos contestatórios como “inimigos internos” e dar vazão à violência estatal. Conceitos como ameaças ou forças oponentes são bastante antigos, e muitas vezes foram apontados para indivíduos ou grupos indesejados pela sociedade de todas as formas, como negros, imigrantes, pobres e agitadores sociais. (PENIDO; SAINT-PIERRE, 2021)

Observa-se que embora válida e atinente a relevância da discussão, dadas as proporções que o fenômeno do terrorismo alcançou no século XXI, a preocupação com um possível enquadramento dos movimentos sociais, sindicais e estudantis como grupos ou organizações

terroristas, tornando-os assim suscetíveis da persecução estatal, não encontra lastro na realidade fático-jurídica brasileira e consubstancia-se meramente na retórica ideológica.

Por meio da apreciação do artigo 2º, parágrafo 2º da Lei 13.260/16, verifica-se que houve o cuidado necessário para a preservação do direito às manifestações políticas, movimentos sociais, sindicais, religiosos, de classe ou de categoria profissional, restando assim preservadas as garantias constitucionais previstas no artigo 5º da Carta Magna, uma vez que a conduta supramencionada configura nítida excludente de ilicitude.

§ 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. (BRASIL, 2016)

Em complemento a questão de uma possível ameaça aos movimentos sociais, o jurista Cláudio Leite Clementino precisamente aduz que

Diferentemente do terrorismo, as manifestações almejam alterações no seio da sociedade e não propalar o pavor característico do fenômeno terrorista. Além do mais, os movimentos sociais e outros similares são tutelados pela Constituição Federal em vários dispositivos, mormente pelo artigo 5º, incisos IV e XVI, que, respectivamente, garantem a liberdade de manifestação de pensamento e o direito de reunião, sendo peculiares de um Estado Democrático de Direito. (CLEMENTINO, 2020).

Nesse sentido, observa-se que as críticas feitas a Lei refletem a dificuldade vista internacionalmente em discutir o terrorismo em diversos níveis, uma vez que se repetem os problemas relacionados a definição do conceito, ao delineamento de quem são os agentes e ao desenho de uma conduta efetiva de combate. Com esta seara exposta, passa-se às conclusões a fim de condensar os entendimentos atingidos a partir deste estudo.

#### **4. CONSIDERAÇÕES FINAIS**

Diante do exposto, resta nítida a complexidade do tema em questão. Por meio de breve aproximação histórica, foi possível constatar que o uso terror como ferramenta política é uma constante desde eras longínquas e que a medida que as sociedades se desenvolveram e tornaram-se mais complexas, o terror foi tomando novas feições e ganhando novos contornos.

Na era contemporânea, o terrorismo ganha força em um cenário de transição de paradigmas, especialmente nas Relações Internacionais com o fim da Guerra Fria, momento no qual as ameaças à paz e estabilidade do Sistema Internacional passaram a não emanarem mais unicamente de Estados-Nações. Os atentados de 11 de setembro de 2001 figuram como marco para os estudos de segurança e, a partir desse ataque, ficou nítido que grupos que praticam violência indiscriminada e espalham terror ao redor do mundo também são capazes de afetar o

Sistema Internacional de forma contundente. Dessa forma, esses grupos foram elevados ao nível de ameaças capazes de alterar os contornos da Política Internacional, bem como o próprio Direito Internacional.

Diante da ameaça latente, países membros da comunidade internacional movimentaram-se no sentido de avançarem nos debates e na elaboração de instrumentos de cooperação para emascular o fenômeno do terrorismo, porém verifica-se que a falta de consenso sobre temas chaves como a conceituação do fenômeno e divergências político-ideológicas figuram como impedimentos à adoção de medidas mais contundentes contra o terrorismo e seus agentes.

A nível nacional, muitos países viram-se obrigados a revisar suas políticas internas, seus mecanismos de combate ao terrorismo, bem como as legislações pertinentes ao tema e com o Brasil não foi diferente. Dito isso, verificou-se que apesar da Constituição Federal de 1988 elencar o repúdio ao terrorismo como um de seus princípios norteadores e equipará-lo a crime hediondo, não havia qualquer definição legal do que é terrorismo. A ausência conceitual sobre o tema também pode ser verificada nos diplomas normativos infraconstitucionais, os quais também mencionam ou fazem alusão ao terrorismo, como a Lei de Segurança Nacional (LSN) nº 7.170/83, a Lei de crimes hediondos nº 8.072/99 e a Lei de Organização Criminosa, nº 12.850/13.

Esse cenário mudou com a promulgação da Lei 13.260/16, por meio da qual o debate acerca desse fenômeno no Brasil tornou-se palpável. A referida Lei possui falhas, resultantes de um cenário de idealização tomado de pressão da comunidade internacional, que demandava uma atualização legislativa do país acerca do crime de terrorismo, e da necessidade de reforçar urgentemente o aparato securitivo, diante da magnitude dos eventos esportivos que seriam aqui sediados. Apesar disso, trouxe esclarecimentos sobre a conceituação do que é terrorismo, quem são considerados seus agentes e como deverá ocorrer a persecução penal daqueles porventura enquadrados em seus dispositivos.

Não obstante, desde sua promulgação a Lei Antiterrorismo brasileira vem sendo alvo de diversas críticas por acadêmicos, por profissionais da área de Defesa e Segurança, e por movimentos sociais, em decorrência de sua vagueza conceitual e da ambiguidade em temas sensíveis a preceitos basilares do Estado Democrático de Direito, como a sua suposta ameaça ao direito à manifestação e também a desproporcionalidade punitiva.

A despeito de tais críticas, pode-se verificar neste estudo que mesmo com as falhas e incompletudes do dispositivo legal aqui debatido, o vislumbre de um enquadramento de organizações da sociedade civil, movimentos populares, sindicais, estudantis e religiosos como

organizações terroristas não é sequer cogitável, uma vez que o próprio diploma possui mecanismos de proteção à liberdade de expressão e o direito à manifestação política.

Após o aprofundamento proporcionado por este trabalho, verifica-se a latente necessidade de atualização jurídica acerca do entendimento brasileiro sobre terrorismo, inclusive podendo haver expansão na tipificação do fenômeno e de seus atos, a fim de contemplar novas práticas. A discussão sobre a questão da punição de atos preparatórios também precisa ser examinada mais de perto, com o intuito de garantir um tratamento penal em harmonia tanto com os direitos e garantias fundamentais contidos na Carta Magna quanto com os princípios que regem o processo penal no ordenamento jurídico brasileiro.

## REFERÊNCIAS

ABEN, Jacques. **What Realms for Defence Economics?, The Evolving Boundaries of Defence: An Assessment of Recent Shifts in Defence Activities.** 2014, <https://doi.org/10.1108/S1572-832320140000023001>.

ACHARYA, Arabinda; Adnan, Syed; Bukhari, Ali Shah; Sulaiman, Sadia. **Making Money in the Mayhem: Funding Taliban Insurrection in the Tribal Areas of Pakistan** IN: Studies in Conflict and Terrorism vol. 32(2), (2009). p. 98.

AHMAD, Eqbal. **Terorrism: Theirs and Ours** IN: Terrorism and Counterterrorism: Understanding the New Security Enviroment, ed. Russel D Howard and Reid Sawyer. Guilford, CT: Dushkin/McGRaw-Hill, 2002.

AMARAL, Arthur Bernardes do. **A Tríplice Fronteira e a guerra ao terror: dinâmicas de constituição da ameaça terrorista no Cone Sul.** Carta Internacional, v. 2, n. 2, 2007. p. 48-58.

ARAÚJO, Sara. **Bope e Polícia Civil do DF simulam ações terroristas no estádio Mané Garrincha.** O Estado de Minas, 19 mar. 2014. Nacional. Disponível em [https://www.em.com.br/app/noticia/nacional/2014/03/19/interna\\_nacional.509591/bope-e-policia-civil-do-df-simulam-aco-es-terroristas-no-estadio-mane-garrincha.shtml](https://www.em.com.br/app/noticia/nacional/2014/03/19/interna_nacional.509591/bope-e-policia-civil-do-df-simulam-aco-es-terroristas-no-estadio-mane-garrincha.shtml) Acesso em: 15/10/2021.

BAKER, Jonathan. **The No-Nonsense Guide to Global Terrorism.** New Internationalist Publications. 2nd ed. 2008. ISBN: 978-1-904456-98-8.

BRASIL. ABIN. **Seis órgãos têm ingresso aprovado no SISBIN.** Publicado em 05/05/2021. Disponível em <https://www.gov.br/abin/pt-br/assuntos/noticias/seis-orgaos-tem-ingresso-aprovado-no-sisbin> Acesso em 26/10/2021.

BRASIL. Decreto 8.905, de 17 de novembro de 2016. **Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções de Confiança da Agência**

**Brasileira de Inteligência, remaneja cargos em comissão e substitui cargos em comissão do Grupo Direção e Assessoramento Superior - DAS por Funções Comissionadas do Poder Executivo - FCPE.** Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2019-2022/2020/Decreto/D10445.htm#art7](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2020/Decreto/D10445.htm#art7). Acesso em: Acesso em 26/10/2021.

BRASIL. Governo Federal, Ministério da Justiça e Segurança Pública. **Portarias normatizam bloqueio de bens e valores de condenados por terrorismo.** Disponível em <https://www.justica.gov.br/news/portarias-normatizam-bloqueio-de-bens-e-valores-de-condenados-por-terrorismo>. Acesso em 25/11/2021.

BRASIL. Lei nº 12.850, de 2 de agosto de 2013. **Define organização criminosa e dispõe sobre a investigação criminal, os meios de obtenção da prova, infrações penais correlatas e o procedimento criminal; altera o Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 (Código Penal); revoga a Lei nº 9.034, de 3 de maio de 1995; e dá outras providências.** Diário Oficial da União, Brasília, 05 ago. 2013. Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2011-2014/2013/Lei/L12850.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2013/Lei/L12850.htm) Acesso em: 01/11/2021

BRASIL. Lei nº 9.883, de 7 dezembro de 1999. **Institui o Sistema Brasileiro de Inteligência, cria a Agência Brasileira de Inteligência - ABIN, e dá outras providências.** Diário Oficial da União, Brasília, 08 dez. 1999.

BRASIL. Presidência da República, Secretaria-Geral, Subchefia para Assuntos Jurídicos. DECRETO Nº 8.530, DE 28 DE SETEMBRO DE 2015. **Dispõe sobre a execução, no território nacional, da Resolução 2178 (2014), de 24 de setembro de 2014, do Conselho de Segurança das Nações Unidas, que trata de combatentes terroristas estrangeiros.** Disponível em [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2015/decreto/D8530.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/decreto/D8530.htm) Acesso em: 19/11/2021.

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. DECRETO Nº 5.640, DE 26 DE DEZEMBRO DE 2005. **Promulga a Convenção Internacional para Supressão do Financiamento do Terrorismo, adotada pela Assembléia-Geral das Nações Unidas em 9 de dezembro de 1999 e assinada pelo Brasil em 10 de novembro de 2001.** Disponível em [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2005/decreto/d5640.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/decreto/d5640.htm). Acesso em 25/11/2021.

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. **Lei nº 13.260, de 16 de março de 2016.** Regulamenta o disposto no inciso XLIII do art. 5º da Constituição Federal, disciplinando o terrorismo, tratando de disposições investigatórias e processuais e reformulando o conceito de organização terrorista; e altera as Leis nº 7.960, de 21 de dezembro de 1989, e 12.850, de 2 de agosto de 2013. 2016. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2016/lei/113260.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/lei/113260.htm). Acesso em: 07/04/2021.

BRUCE, Gregor. **Definition of Terrorism - Social and Political Effects.** Journal of Military and Veterans' Health, Hobart Tasmania, v. 21, n. 2, 2013. p. 26-30. Disponível em: <https://jmvh.org/article/definitionof-terrorism-social-and-political-effects/> Acesso em: 07/04/2021

BURKE, Jason Burke. **Al-Qaeda: The True Story of Radical Islam**. London: I.B. Tauris, 2003. p. 145.

BUZAN, Barry; WAEVER, Ole. **Macrosecuritization and Security Constellations: Reconsidering Scale in Securitization Theory**. Review of International Studies, v. 35, n. 2, 2009. p. 253-276.

CARDOSO, Alberto Mendes. **Terrorismo e Segurança em um Estado Social democrático de Direito**. Revista Cej - Conselho da Justiça Federal, Brasília, n. 18, jul/set. 2002. p. 47-53.

CARVALHO, Paulo Eduardo Bicalho. **Lei antiterrorismo (Lei 13.260/2016): análise dos principais artigos**. Conteúdo Jurídico, Brasília-DF, 2017. Disponível em: <https://conteudojuridico.com.br/consulta/Artigos/50452/lei-antiterrorismo-lei-13-260-2016-analise-dos-principais-artigos> Acesso em: 02/11/2021.

CHALIAND, Gerard & BLIN, Arnaud. **The History of Terrorism: From Antiquity to Al Qaeda**. University of California Press, 2007.

CIP INTERNATIONAL POLICY REPORT. **The War on “Drugs” Meets the War on Terrorism: The United States Involvement in Colombia Climbs to the Next Level**. Washington D.C., fev. 2003. Disponível em: <http://www.ciponline.org/colombia/0302ipr.pdf>. Acesso em: 07/04/2021

CLEMENTINO, Cláudio Leite. **Apontamentos Sobre a Lei de Enfrentamento ao Terrorismo (Lei 13.260/16)**. Revista Âmbito Jurídico, Nº 196, Direito Penal. 2020. Disponível em: [https://ambitojuridico.com.br/cadernos/direito-penal/apontamentos-sobre-a-lei-de-enfrentamento-ao-terrorismo-lei-13-260-16/#\\_ftn1](https://ambitojuridico.com.br/cadernos/direito-penal/apontamentos-sobre-a-lei-de-enfrentamento-ao-terrorismo-lei-13-260-16/#_ftn1). Acesso em: 20/08/2021

CLUTTERBACK, Richard. **Terrorism in An Unstable World**. Routledge London and New York, 1994.

COAF. **Padrões internacionais de combate à lavagem de dinheiro e ao financiamento do terrorismo e da proliferação: as recomendações do GAFI**. Tradução por Deborah Salles. Fev/2012. Disponível em [https://www.google.com/url?sa=t&source=web&rct=j&url=https://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/recommendations/pdfs/FATF-40-Rec-2012-Portuguese-GAFISUD.pdf&ved=2ahUKEwjYysv7rsXxAhXIr5UCHcdNDMYQFjAAegQIBBAC&usq=AOvVaw2uo96fndGAesbae0FJ\\_0kU](https://www.google.com/url?sa=t&source=web&rct=j&url=https://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/recommendations/pdfs/FATF-40-Rec-2012-Portuguese-GAFISUD.pdf&ved=2ahUKEwjYysv7rsXxAhXIr5UCHcdNDMYQFjAAegQIBBAC&usq=AOvVaw2uo96fndGAesbae0FJ_0kU). Acesso em 02/07/2021

CORN, Geoffrey. **Mixing apples and hand grenades: the logical limit of applying human rights norms to armed conflict**. Journal of International Humanitarian Legal Studies, Leiden, v. 1. n. 1, 2010. p. 52-94.

CORRÊA, L. P. **O Grupo de Ação Financeira Internacional (GAFI) IN: Organizações internacionais e crime transnacional**. Fundação Alexandre de Gusmão (FUNAG), Brasília, 2013.

CRENSHAW, Martha. **O terrorismo visto como um problema de segurança internacional**. In: HERZ, Monica; AMARAL, Arthur B. do (Org.). Terrorismo e relações internacionais: perspectivas e desafios para o século XXI. Rio de Janeiro: PUC-Rio, 2010. p. 25-46.

CRENSHAW, Martha. **The Logic of Terrorism: Terrorist Behaviour as a Product of Strategic Choice**. IN REICH, Walter (ed.). Origins of Terrorism. New York, Cambridge University Press, Woodrow Wilson Center Series, 1990. p. 7-24.

CRENSHAW, Martha. **The Psychology of Terrorism: An Agenda for the 21 st Century**. Political Psychology, Vol 21, N. 2, 2000. p. 405-420.

DEGAUT, Marcos. **Brazil's Military Modernization: Is a New Strategic Culture Emerging?**, Rising Powers Quarterly 2, no. 1 (2017). p. 271–97. Disponível em: <https://goo.gl/4tSrad>. Acesso em: 07/04/2021.

DEGAUT, Marcos. **O Desafio Global do Terrorismo: política e segurança internacional em tempos de instabilidade**. 1ª Ed. Brasília, 2014.

EVANS, Gareth. **Respondendo ao Terrorismo: uma abordagem global**. In GIL, Fernando (org.). Terrorismo e Relações Internacionais: Conflito e Cooperação nas Relações Internacionais. Lisboa, Fundação Calouste Gulbenkian, 2006. p. 37-52.

FARAH, Douglas. **The Growing Terrorism Challenges from Latin America**. 2007. Disponível em: [http://www.strategycenter.net/research/pubID.149/pub\\_detail.asp](http://www.strategycenter.net/research/pubID.149/pub_detail.asp). Acesso em: 07/04/2021.

FELICIANO, Guilherme Guimarães. **Terrorismo: contornos jurídicos para o Direito Penal**. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/7189/terrorismo>. Acesso em: 07/04/2021.

FERNANDES, Antonio Scarance; ZILLI, Marcos. (Org) **Terrorismo e Justiça Penal. Reflexões sobre a Eficiência e o Garantismo**. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2014.

FERRAJOLI, Luigi. **Direito e razão: teoria do garantismo penal**. Trad. Ana Paula Zomer et.al. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2002.

FERREIRA, Pedro Antunes. **O Novo Terrorismo**. Lisboa, Prefácio, 2006

FIENNES, Ranulph. **The Elite: The Story of Special Forces – From Ancient Sparta to the War on Terror**. Simon & Schuster Ltd., 2019.

FRANCO, André Luiz de Melo. **O Exército Brasileiro como ferramenta no combate ao terrorismo internacional no Brasil**. Revista A Defesa Nacional vol. 104 nº 832, 2017. p. 61-74.

FREEMAN, Michael. **The Sources of Terrorist Financing: Theory and Typology, Studies in Conflict & Terrorism**. Studies in Conflict & Terrorism, 34(6), 2011. p. 461–475.

GOMES, Luiz Flávio. **Lei antiterrorismo sancionada por Dilma sofre críticas de juristas e movimentos sociais**. Justificando. 2016. Disponível em:



<http://www.justificando.com/2016/03/18/lei-antiterrorismo-sancionada-por-dilma-sofre-criticas-de-juristas-e-movimentos-sociais/>. Acesso em 29/09/2021

GOMES, Rodrigo Carneiro. **Críticas à lei de enfrentamento ao terrorismo e seus avanços**. Consultor Jurídico, 2016. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2016-abr-05/academia-policia-criticas-lei-enfrentamento-terrorismo-avancos> Acesso em 01/11/2021

GUIMARÃES, Marcelo Ovidio Lopes. **Tratamento Penal do Terrorismo**. São Paulo: Quartier Latin, 2007.

GUTTRY, Andrea de. **The institutional configuration of the G-7 in the new international scenario**. The Institutional Spector: Italian Journal of International Affairs, Roma, v. 29, n. 2, Spec. Issue, 1994. p. 67-80. Disponível em: <https://www.tspace.library.utoronto.ca/retrieve/1125/guttry.htm>. Acesso em: 15 ago. 2016.

HISTORY CHANNEL. **September 11 Attacks**. 2020. Disponível em: <https://www.history.com/topics/21st-century/9-11-attacks>. Acesso em 07/04/2021

HOBBSAWM, Eric. **Globalização, Democracia e Terrorismo**. São Paulo: Cia. das Letras, 2007.

HORSLEY, Richard A. **The Sicarii: Ancient Jewish “Terrorists”**. The Journal of Religion, Vol. 59, No. 4 (Oct., 1979). Published by: The University of Chicago Press. p. 435-458. Disponível em: <https://www.jstor.org/stable/1202887>. Acesso em 12/08/2021

JACINI, Wantuir Francisco Brasil. **Terrorismo: atuação da Polícia Federal**. Revista CEJ nº 18, 2002. p. 74-82.

JOSEPHUS, Flavius. **The Jewish War**. Penguin Books Ltd. Translated by G.A Williamson. Coleção Penguin Classics, 2014.

KAPLAN, Jeffrey. **Waves of Political Terrorism**. Oxford Research Encyclopedia of Politics, 29. Oxford University Press, 2021. Disponível em: <https://oxfordre.com/politics/view/10.1093/acrefore/9780190228637.001.0001/acrefore-9780190228637-e-24>. Acesso em: 04/11/2021

KNAUF, Mário Gustavo. **As Forças Armadas Revolucionárias da Colômbia (FARC) e o Acordo de Paz com o governo colombiano: possíveis consequências para o Brasil**. Rio de Janeiro: ECEME, 2017. Disponível em: <https://redebie.decex.eb.mil.br/pergamumweb/vinculos/000059/0000593b.pdf> Acesso em: 25/10/2021

LASMAR, Jorge Mascarenhas. **A legislação brasileira de combate e prevenção do terrorismo quatorze anos após 11 de Setembro: limites, falhas e reflexões para o futuro**. Revista de Sociologia e Política, Curitiba, v. 23, 2015. p. 47-70.

LEWIS, Bernard. **The Assassins: A Radical Sect in Islam**. London, Weidenfeld and Nicholson, 1967.

MEMORIAL DA DEMOCRACIA. **Capitão herói evita banho de sangue.** s/d. Disponível em <http://memorialdademocracia.com.br/card/capitao-heroi-evita-banho-de-sangue>. Acesso em 20/11/2021

NAÇÕES UNIDAS NO BRASIL. A ONU e o Terrorismo. Disponível em: <https://nacoesunidas.org/acao/terrorismo/> Acesso em: 07/04/2021

OFFICE OF THE UNITED NATIONS HIGH COMMISSIONER FOR HUMAN RIGHTS. **Brazil anti-terrorism law too broad**, UN experts warn. 2015. Disponível em: <http://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=16709>. Acesso em: 07/04/2021

PENIDO, Ana; SAINT-PIERRE, Héctor. **Quem é o terrorista? Dez questões para ajudar a entender por que o novo projeto de lei contra o terrorismo ameaça seu direito de manifestação.** Revista Piauí. 2021. Disponível em: <https://piaui.folha.uol.com.br/quem-e-o-terrorista/>. Acesso em 30/09/2021

PINHEIRO, Álvaro de Souza. **O Terrorismo, Contraterrorismo e as Infraestruturas Críticas Nacionais.** Disponível em: <https://silo.tips/download/1-o-cenario-internacional>. Acesso em: 07/04/2021

RANGEL, Rodrigo. **Captura de guerrilheiro pela PF em Manaus revela base das Farc no Brasil.** O Estado de São Paulo, 2010. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/350007/noticia.htm?sequence=1&isAlloved=y> Acesso em 25/10/2021

RAPOPORT, David C. **‘Religion and Terror: Thugs, Assassins and Zealots’.** In KEGLEY JR. Charles W. (ed.), International Terrorism: Characteristics, Causes, Controls. New York, St Martin’s Press, 1990. p. 146-157.

RAPOPORT, David. **‘The Four Waves of Modern Terrorism’.** In CRONIN, A. K., e LUDDES, J. (eds.), Attacking Terrorism: Elements of a Grand Strategy, Washington, DC, 2004, Georgetown University Press. p. 46-73

ROMERO, Thiago Giovani. **Lavagem de capitais e cooperação jurídica internacional: a contribuição do GAFI.** 2017. 158 f. Dissertação (Mestrado em Direito) - Faculdade de Ciências Humanas e Sociais, Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho”, Franca, 2017.

SANTOS JÚNIOR, José Reinaldo. **O Papel Do Sistema Brasileiro De Inteligência No Combate Ao Novo Terrorismo Global.** Rio de Janeiro, ECEME, 2019. Disponível em: <https://bdex.eb.mil.br/jspui/bitstream/123456789/5797/1/MO%206133%20-%20SANTOS%20J%20C3%9ANIOR.pdf> Acesso em: 26/10/2021

SMITH, Paul. **Terrorism Finance: Global Responses to the Terrorism Money Trail** IN: Forest, James ed., Countering Terrorism and Insurgency in the 21st Century, Vol. 2, Westport, CT: Praeger, 2007. p. 146.

SOUTO, Robson. **Uma breve análise da Lei Antiterrorismo: Lei 13.260/2016**. JusBrasil, 2016. Disponível em: <https://robsonsouto39.jusbrasil.com.br/artigos/398999182/uma-breve-analise-da-lei-antiterrorismo-lei-13260-2016>. Acesso em 02/11/2021

STOCHERO, Tahiane. **Sequestrador tentou jogar avião no Planalto 13 anos antes do 11/9**. G1 GLOBO. Disponível em <http://g1.globo.com/11-de-setembro/noticia/2011/09/sequestrador-tentou-jogar-aviao-no-planalto-13-anos-antes-do-119.html>. Acesso em 20/11/2021.

SUXBERGER, Antonio Henrique Graciano; JUNIOR, Dalbertom Caselato. **O papel do GAFI/FATF: natureza jurídica de suas recomendações e formas de coerção aos países membros pela sua inobservância**. Cadernos de Direito Actual N° 11. Núm. Ordinário (2019). p. 173-185.

TZU, Sun. **A Arte da Guerra**. Tradução de Thomas Cleary. 10 ed. Rio de Janeiro. Ed: Pensamento, 1998.

U.S CONGRESS. **H.R.4775 – 2002. Supplemental Appropriations Act for Further Recovery From and Response To Terrorist Attacks on the United States**. 2002. Disponível em: <https://www.congress.gov/bill/107th-congress/house-bill/4775>. Acesso em 07/04/2021

U.S DEFENSE. **The Pentagon Memorial**. Disponível em: <https://www.defense.gov/Experience/Pentagon-Memorial/>. Acesso em 07/04/2021

UNITED NATIONS. General Assembly. **The United Nations Global Counter-Terrorism Strategy**. 8 September 2006. Disponível em <https://undocs.org/en/A/RES/60/288>. Acesso em 20/11/2021.

UNITED NATIONS. **Measures To Eliminate International Terrorism**, formulated by The General Assembly, 1995. (UN General Assembly Records, 49<sup>th</sup> Session, Supp. A/49/743). Disponível em [https://www.un.org/ga/search/view\\_doc.asp?symbol=A/RES/49/60](https://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/49/60). Acesso em 10/08/2021

UNITED NATIONS. Office for Counter terrorism. **UN Global Counter-Terrorism Strategy**. Disponível em <https://www.un.org/counterterrorism/un-global-counter-terrorism-strategy>. Acesso em 20/11/2021.

UNITED NATIONS. Office for Disarmament Affairs. **UN Security Council Resolution 1540 (2004)**. Disponível em <https://www.un.org/disarmament/wmd/sc1540/>. Acesso em 20/11/2021.

UNITED NATIONS. **Principles of Nuremberg Charter and Judgment**, formulated by the International Law Commission, 1950 (UN General Assembly Records, 5th Session, Supp. 12 A/1315)

UNITED NATIONS. Security Council. **Resolution 1540 (2004)**, Adopted by the Security Council at its 4956th meeting. 28 April 2004. Disponível em

[https://www.un.org/ga/search/view\\_doc.asp?symbol=S/RES/1540%20\(2004\)](https://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/1540%20(2004)). Acesso em 25/11/2021.

UNODC. **Convenção das Nações Unidas contra o Crime Organizado Transnacional**. Disponível em <https://www.unodc.org/lpo-brazil/pt/crime/marco-legal.html>. Acesso em 25/11/2021.

US DEPARTMENT OF STATE, BUREAU OF COUNTERTERRORISM. **Designated Foreign Terrorist Organizations**. Disponível em: <https://www.state.gov/foreign-terrorist-organizations/> Acesso em 25/10/2021

WILKINSON, Paul. **Political Terrorism**. Cambridge, MA: Harvard University Press, 1974.

WOLOSZYN, André Luís. **Aspectos gerais e criminais do terrorismo e a situação do Brasil**. Disponível em <http://www.lexml.gov.br/urn/urn:lex:br:redede.virtual.bibliotecas:artigo.revista:2004;1000728628>. Acesso em: 07/04/2021

WOLOSZYN, André Luís. **O financiamento do terrorismo internacional: a complexidade face a globalização dos mercados econômicos**. Revista Misión Jurídica. Vol 9 – N. 11. 2016. p. 149-164.

## **AGRADECIMENTOS**

Em primeiro lugar, agradeço à Deus, que sempre esteve comigo e me deu saúde e força para superar os desafios durante essa caminhada.

Aos meus pais, Ana Cláudia e Marcos, pelo amor incondicional e incentivo na busca e realização dos meus objetivos. Sem vocês não teria chegado até aqui. À minha Julia, pela paciência, ajuda e compreensão durante a elaboração desse trabalho de conclusão de curso.

Aos meus mestres Renato e Marcos Ferreira, por todos os ensinamentos dentro e fora dos tatames, principalmente a perseverança. Vocês foram essenciais na minha formação como atleta e homem.

Ao meu orientador Professor Rodrigo Augusto, pela dedicação, suporte e incentivos.

A esta Universidade, seu corpo docente e administrativo, e a todos que direta ou indiretamente contribuíram para minha formação acadêmica.

Muito obrigado.