

Ano V, v.2 2025 | submissão: 12/12/2025 | aceito: 15/12/2025 | publicação: 16/12/2025

## **Repressão ao Terrorismo no Ordenamento Jurídico Brasileiro: A Eficácia da LEI Nº 13.260/2016 Diante dos Padrões Internacionais**

*Repression of Terrorism in The Brazilian Legal System: The Effectiveness of LAW NO. 13.260/2016 in Light of International Standards*

**Rodrigo Tavares de Souza** Cadete QPEPM da Polícia Militar do Amazonas. Graduado em Licenciatura Plena em História pela Universidade do Estado do Amazonas (2007). MBA em Gestão de Segurança Pública pela Faculdade FOCUS (2022). Bacharelado em Segurança Pública e do Cidadão pela Universidade do Estado do Amazonas (UEA)

**Cledemir Araújo da Silva** Graduado em Direito pela Escola Superior Batista do Amazonas (2011). Especialização em Gestão em Segurança Pública pelo Centro de Ensino Superior Dom Alberto (2020). Especialização em História pela Faculdade Venda Nova do Imigrante (2024). Coronel PM RR da Polícia Militar do Amazonas (PMAM)

**Denison Melo de Aguiar** Graduado em Direito pela Universidade da Amazônia (2006). Advogado (6825 - OAB/AM). Mestre em Direito Ambiental pelo Programa de Pós-Graduação em Direito Ambiental da Universidade do Estado do Amazonas (2009 - 2011). Pós-doutor em Direito pela Universidade de Salento (Itália-2025). Professor universitário da Universidade do Estado do Amazonas (UEA)

### **Resumo**

O presente artigo tem por objetivo analisar a Lei nº 13.260/2016, que define e disciplina o terrorismo no Brasil, sob a ótica da repressão internacional a este fenômeno e de sua conformação com o ordenamento jurídico pátrio. Partindo do estudo da vasta literatura sobre o tema, investiga-se o fenômeno do terrorismo através da história e de suas "ondas", conforme a teoria de Rapoport, para contextualizar a realidade brasileira. O trabalho examina a afetividade e a convergência da legislação nacional com os padrões internacionais de proteção e repressão, questionando se os instrumentos legais brasileiros são suficientes e adequados para o combate ao terrorismo com o rigor exigido pela Constituição e pelos tratados internacionais. Ademais, analisa-se a influência de questões políticas e sociais tipicamente nacionais na formatação da lei, em especial a opção legislativa por excluir a motivação política do tipo penal, focando em promover o terror social. Por fim, o artigo apresenta uma análise crítica da problemática e discute a eficácia do modelo adotado pelo Brasil. Conclui-se que, apesar de a lei representar um avanço ao preencher uma lacuna legal histórica, sua conceituação restritiva do terrorismo, que evita a motivação política, pode limitar sua eficácia perante a complexidade do fenômeno, exigindo contínua avaliação e potencial refinamento para equilibrar a repressão eficaz com as garantias democráticas.

**Palavras-chave:** Terrorismo. Lei 13.260/2016. Ordenamento Jurídico Brasileiro. Repressão Internacional. Segurança Nacional.

### **Abstract**

This article aims to analyze Law No. 13.260/2016, which defines and regulates terrorism in Brazil, from the perspective of international repression of this phenomenon and its conformity with the national legal system. Based on a study of the vast literature on the subject, the phenomenon of terrorism is investigated through history and its "waves," according to Rapoport's theory, to contextualize the Brazilian reality. The work examines the affectivity and convergence of national legislation with international standards of protection and repression, questioning whether Brazilian legal instruments are sufficient and adequate to combat terrorism with the rigor required by the Constitution and international treaties. Furthermore, the influence of typically national political and social issues on the shaping of the law is analyzed, especially the legislative option to exclude political motivation from the criminal offense, focusing on promoting social terror. Finally, the article presents a critical analysis of the problem and discusses the effectiveness of the model adopted by Brazil. It is concluded that, although the law represents progress in filling a historical legal gap, its restrictive conceptualization of terrorism, which avoids political motivation, may limit its effectiveness in the face of the complexity of the phenomenon, requiring continuous evaluation and potential refinement to balance effective repression with democratic guarantees.

**Keywords:** Terrorism. Law 13.260/2016. Brazilian Legal System. International Repression. National Security.

## 1. INTRODUÇÃO

O terrorismo constitui um fenômeno político e social de extrema relevância e complexidade no contexto global contemporâneo. Por possuir características mutáveis, adaptando-se dinamicamente ao contexto geopolítico onde ocorre, torna-se árdua a tarefa de reprimir suas atividades de modo homogêneo, dificultando, inclusive, a sua própria conceituação. Nas palavras de Laqueur (2003), “nenhuma definição pode abarcar todas as variedades de terrorismo que existiram ao longo da história”, o que ilustra o desafio primordial enfrentado por legisladores e estudiosos do direito internacional e penal.

O Brasil, alinhado aos esforços da comunidade internacional, é signatário de diversos tratados multilaterais que objetivam combater a ameaça terrorista nos planos doméstico e internacional. A Constituição Federal de 1988 (Brasil, 1988), em seu art. 4º, VIII, elege o repúdio ao terrorismo como um dos princípios regentes das relações internacionais do país, equiparando-o, ainda, no art. 5º, XLIII, aos crimes hediondos, sujeitando-o a um regime jurídico mais severo. No entanto, por quase três décadas após a promulgação da Carta Magna, o país careceu criticamente de uma lei específica que definisse de forma clara e precisa o que constitui um ato terrorista. Esta lacuna normativa contrastava de maneira flagrante com os compromissos internacionais solenemente assumidos pelo Estado brasileiro, gerando insegurança jurídica e questionamentos sobre a capacidade nacional de enfrentar a ameaça.

A promulgação da Lei nº 13.260, de 16 de março de 2016 (Brasil, 2016), popularmente conhecida como Lei Antiterrorismo, buscou sanar essa deficiência histórica. Contudo, a forma peculiar como o legislador pátrio conceituou o terrorismo gerou intenso e profícuo debate doutrinário. O cerne da discussão, que serve como fio condutor desta investigação, reside na seguinte questão problematizadora: A legislação brasileira possui instrumentos eficazes e adequados para reprimir e punir os atos terroristas com o rigor que a Constituição Federal e os compromissos internacionais assim requerem? E, de forma mais específica e contundente, a opção legislativa por excluir expressamente a motivação política do tipo penal, focando na finalidade de provocar terror social ou generalizado, é suficiente e tecnicamente adequada para abarcar a complexidade e a mutabilidade do fenômeno terrorista em sua expressão contemporânea?

Para responder a estes questionamentos, o presente artigo estrutura-se em cinco capítulos, para além desta introdução e das considerações finais. No primeiro capítulo, traça-se um panorama histórico da evolução do terrorismo, utilizando como marco teórico as "ondas" de Rapoport. O segundo capítulo dedica-se à espinhosa tarefa de conceituação do terrorismo, analisando as dificuldades de se alcançar um consenso internacional e a instrumentalização política do termo. O terceiro capítulo adentra a legislação brasileira, analisando a Lei 13.260/2016 (Brasil, 2016) em seus

**Ano V, v.2 2025 | submissão: 12/12/2025 | aceito: 15/12/2025 | publicação: 16/12/2025**

aspectos dogmáticos e seu diálogo com o direito internacional. No quarto capítulo, é realizada uma análise crítica da efetividade da lei, identificando potenciais lacunas e avaliando sua aplicação prática. Por fim, nas considerações finais, são sintetizadas as conclusões do estudo, respondendo ao problema de pesquisa e propondo reflexões para o futuro.

A metodologia empregada é qualitativa, de natureza teórica, utilizando-se dos métodos de investigação bibliográfica e documental. A pesquisa bibliográfica envolve a análise de doutrina nacional e internacional, artigos científicos e obras especializadas sobre terrorismo e direito penal. A pesquisa documental abrange a análise da legislação brasileira, mensagens presidenciais, tratados internacionais e julgados relevantes. A abordagem é dedutiva, partindo de premissas gerais sobre o fenômeno do terrorismo para analisar o caso específico da lei brasileira, e dialética, confrontando argumentos favoráveis e contrários às opções legislativas adotadas.

## **2. O FENÔMENO HISTÓRICO DA PRÁXIS TERRORISTA**

### **2.1 As Quatro Ondas de Rapoport**

Para compreender os desafios enfrentados pela lei brasileira, é imperioso analisar a evolução histórica e morfológica do terrorismo. David Rapoport (2004), em sua seminal teoria, propõe uma divisão didática do fenômeno em quatro "ondas" (waves), cada uma com características, objetivos, modus operandi e bases de apoio sociais distintas, com duração aproximada de quatro décadas. Este modelo teórico não é estanque, permitindo sobreposições e reverberações de ondas anteriores, mas oferece um poderoso instrumental para a compreensão da mutabilidade do terrorismo.

A primeira onda, anarquista, eclodiu nas décadas de 1870 e perdurou até aproximadamente 1920. Seu alvo principal eram os antigos impérios europeus, notadamente o russo. Os adeptos desta onda, inspirados por pensadores como Mikhail Bakunin, acreditavam que a destruição do Estado e de suas figuras de autoridade por meio de ataques seletivos, como assassinatos de chefes de Estado, bombas em cafés e teatros, seria o catalisador para uma revolução espontânea do proletariado. O ataque ao Czar Alexandre II da Rússia em 1881 é um exemplo paradigmático. O modus operandi era predominantemente individualista ou de pequenos grupos, com ampla utilização de panfletos e jornais para disseminar suas ideias, numa primitiva "propaganda pela ação".

A segunda onda, anticolonial, floresceu entre as décadas de 1920 e 1960. Neste período, o foco deslocou-se da Europa para as colônias na Ásia e África. Grupos como a IRGUN (na Palestina), a FLN (Argélia) e o EOKA (Chipre) utilizaram táticas de guerrilha urbana e rural e atos de terrorismo para chamar a atenção internacional para sua causa, desestabilizar a administração colonial e levantar o custo político e econômico da ocupação para as metrópoles. Diferente da onda anarquista, estes

**Ano V, v.2 2025 | submissão: 12/12/2025 | aceito: 15/12/2025 | publicação: 16/12/2025**

grupos possuíam amplo apoio ou simpatia de parcelas da população local, e seu objetivo final era claramente político: a independência nacional e a soberania.

A terceira onda, de esquerda ou "nova esquerda", emergiu no contexto da polarização global da Guerra Fria, entre as décadas de 1960 e 1979. Grupos como o Baader-Meinhof (Alemanha Ocidental), as Brigadas Vermelhas (Itália) e a Faction Armée Révolutionnaire Libanaise buscavam, em tese, a derrubada do capitalismo e do imperialismo ocidental. Seu modus operandi caracterizou-se por ataques espetaculosos e de alto impacto midiático, como sequestros de aeronaves, tomada de embaixadas, assassinatos de empresários e militares, e ataques a bomba. A cobertura da mídia de massa tornou-se um elemento estratégico fundamental, transformando cada ato em um espetáculo de propaganda. Como destacam Gonçalves e Reis (2017), "Os antigos terroristas procuravam negociar, novos terroristas querem apenas expressar sua ira e paralisar o inimigo", uma observação que, embora mais adequada à onda seguinte, já encontra eco no caráter mais espetacular e menos negociador destes grupos.

A quarta e atual onda, religiosa, teve seu marco inicial na década de 1970 e perdura até os dias atuais. Seu surgimento está intimamente ligado à Revolução Iraniana de 1979 e à Guerra do Afeganistão contra a invasão soviética. Grupos como a Al-Qaeda, o Estado Islâmico (ISIS) e o Boko Haram são seus expoentes contemporâneos. Sua motivação central é religiosa, buscando, em muitos casos, a fundação de um califado global e o desencadeamento de um embate apocalíptico entre "fiéis" e "infiéis". A violência é frequentemente sectária, indiscriminada e de extrema brutalidade, visando maximizar o terror e a comoção. As tecnologias de comunicação são utilizadas de forma sofisticada para recrutamento, financiamento e propaganda, representando um salto qualitativo em relação às ondas anteriores. Esta mudança de perfil, onde o objetivo não é mais a negociação, mas a aniquilação simbólica e física do "outro", exige métodos de repressão e inteligência igualmente dinâmicos e sofisticados, demonstrando que o fenômeno não é estático, mas se adapta continuamente ao seu tempo.

## **2.2 O Terrorismo como instrumento de estratégia política**

Embora a teoria das ondas de Rapoport se concentre na era moderna, é crucial reconhecer que o uso do terror como tática política é ancestral. Os Sicários, seita judaica do século I d.C., que praticava assassinatos políticos em locais públicos para aterrorizar os romanos e seus colaboradores, é frequentemente citado como um precursor histórico. No século XI, a seita xiita dos Hashshashin (ou Assassinos) utilizava o assassinato seletivo e sistemático de líderes políticos e militares como ferramenta de coerção e propaganda.

A passagem para a modernidade, contudo, altera qualitativamente a natureza do fenômeno. Com a

**Ano V, v.2 2025 | submissão: 12/12/2025 | aceito: 15/12/2025 | publicação: 16/12/2025**

Revolução Francesa, o "terror" foi elevado à condição de política de Estado durante o período conhecido como "O Terror" (1793-1794), sob a liderança de Robespierre. Neste contexto, o terror era um instrumento da virtude cívica, utilizado para purgar a nação de seus inimigos internos e externos. Esta associação entre terror e construção do Estado moderno é um paradoxo fundamental que reverbera até hoje, quando Estados acusam outros de patrocinarem o terrorismo, enquanto praticam formas de "terrorismo de Estado".

O século XX, com suas duas guerras mundiais e a experiência totalitária, trouxe uma industrialização da violência política. Os regimes nazista e stalinista utilizaram o terror sistemático contra suas populações como método de controle social e político. É neste caldo de cultura que as ondas de Rapoport se desenvolvem, respondendo a contextos geopolíticos específicos. A primeira onda reage aos resquícios do Antigo Regime; a segunda, ao colonialismo; a terceira, à bipolaridade da Guerra Fria; e a quarta, aos vazios de poder, crises de identidade e frustrações pós-coloniais no mundo globalizado.

Compreender esta longa duração histórica é essencial para evitar uma visão anacrônica do terrorismo como um produto exclusivo do século XXI. Ele é uma tática, uma estratégia de guerra assimétrica, que foi e continua a ser utilizada por uma miríade de atores, desde grupos não-estatais até Estados nacionais, em diferentes contextos e com diferentes finalidades. Esta perspectiva histórica lança luz sobre a dificuldade de se enquadrar um fenômeno tão polimorfo em uma definição legal rígida e universal, um desafio que será abordado no próximo capítulo.

### **3. A CONCEITUAÇÃO DE TERRORISMO: DO PLANO INTERNACIONAL AO BRASILEIRO**

Um dos maiores obstáculos no combate internacional ao terrorismo é a notória dificuldade em se estabelecer um conceito jurídico universalmente aceito. O adágio "one man's terrorist is another man's freedom fighter" (o terrorista de um é o lutador pela liberdade de outro) encapsula o problema central: a qualificação de um ato como "terrorista" é intrinsecamente política e depende do ponto de vista de quem a emite.

A Organização das Nações Unidas (ONU), apesar de ter promulgado mais de uma dezena de convenções setoriais que reprimem atos específicos comumente associados ao terrorismo (como o sequestro de aeronaves, o financiamento ao terrorismo e os atentados bombistas), nunca conseguiu adotar uma Convenção Geral Comprehensive sobre Terrorismo Internacional. Os impasses são profundos e refletem divisões geopolíticas. Uma das principais controvérsias gira em torno da distinção entre terrorismo e legítima luta de libertação nacional. Países árabes e islâmicos, por exemplo, historicamente defendem que os atos de resistência à ocupação estrangeira, incluindo a

**Ano V, v.2 2025 | submissão: 12/12/2025 | aceito: 15/12/2025 | publicação: 16/12/2025**

resistência armada, não devem ser caracterizados como terrorismo.

Em meio a este impasse, algumas definições de organismos internacionais ganharam destaque. A definição do Art. 2.1(b) da Convenção Internacional para a Supressão do Financiamento do Terrorismo (1999) é frequentemente citada. Ela define como ofensa terrorista todo ato que vise causar morte ou ferimentos graves a um civil ou a qualquer outra pessoa que não participe diretamente das hostilidades em uma situação de conflito armado, "quando o propósito do ato, por sua natureza ou contexto, seja intimidar uma população, ou obrigar um governo ou uma organização internacional a fazer ou abster-se de fazer qualquer ato".

Esta definição, ainda que limitada ao contexto do financiamento, captura elementos-chave que são recorrentes em muitas tentativas de conceituação: a) a intenção de provocar morte ou dano grave a civis; b) o objetivo de intimidar uma população ou coagir um governo/organização internacional. No entanto, ela não resolve a questão central da motivação (política, ideológica, racial, religiosa), deixando-a em aberto.

A falta de um consenso universal não significa, porém, uma ausência total de padrões. Um jus comune antiterrorista vem se formando a partir da convergência de legislações nacionais e das convenções setoriais. Este direito comum tende a incluir os seguintes elementos nucleares: (i) a prática de um ato violento ou ameaça de violência; (ii) a intenção de espalhar o terror ou coagir uma população ou governo; (iii) uma finalidade política, ideológica, religiosa ou similar. É precisamente neste terceiro elemento que a legislação brasileira tomará um caminho divergente, como se verá adiante.

O ataque de 11 de setembro de 2001 nos EUA representou um ponto de inflexão na trajetória do combate ao terrorismo. A resposta da administração Bush foi a declaração de uma "Guerra ao Terror" (War on Terror), um conceito que transcendeu a mera política de segurança para se tornar um paradigma global. Richard Jackson (2005) argumenta de forma persuasiva que a "Guerra ao Terror" é, antes de tudo, um discurso político poderoso: "um conjunto de práticas, guerras, operações secretas, agências e instituições, e um conjunto de assunções, crenças, justificações e narrativas".

Este discurso, segundo Jackson (2005), opera criando uma dicotomia maniqueísta entre o "mundo civilizado" e o "terrorismo global", entre o bem e o mal. Neste contexto, o termo "terrorista" é despojado de seu conteúdo jurídico preciso e transformado em um significante flutuante, um estigma que pode ser instrumentalizado para deslegitimar e neutralizar inimigos do Estado, movimentos de oposição ou simplesmente "os outros". A linguagem da "Guerra ao Terror" serve para justificar medidas excepcionais, como guerras preventivas, operações de assassinato seletivo, vigilância em massa e a erosão de garantias processuais, sob o argumento da necessidade de segurança existencial.

Suarez (2013) aprofunda esta análise ao discutir a hegemonia do discurso de segurança norte-americano, que foi amplamente "comprado" pelo mundo ocidental. Nesta lógica, a luta antiterrorista



**Ano V, v.2 2025 | submissão: 12/12/2025 | aceito: 15/12/2025 | publicação: 16/12/2025**

torna-se um imperativo moral e político que tende a suprimir debates críticos sobre suas causas, métodos e consequências. A definição de quem é um "terrorista" deixa de ser uma qualificação técnica-jurídica para se tornar um ato de poder soberano. Esta instrumentalização política do termo cria um ambiente perigoso, onde a criação de leis antiterroristas pode ser motivada mais pela adesão a uma agenda geopolítica ou pela repressão a dissidências internas do que por uma genuína preocupação técnica com a segurança pública.

Este pano de fundo é crucial para entender o contexto político no qual a Lei 13.260/2016 foi gestada no Brasil. O temor de que uma definição ampla de terrorismo pudesse ser utilizada para criminalizar movimentos sociais, indígenas, sem-terra e opositores políticos, como ocorreu de forma sistemática durante o regime militar com a Lei de Segurança Nacional, foi um fator decisivo que moldou o texto final da lei, levando à exclusão explícita da motivação política.

Analisar como outras nações tipificam o crime de terrorismo fornece um parâmetro valioso para avaliar a opção brasileira. Verifica-se uma considerável variedade de abordagens, que podem ser agrupadas em dois grandes modelos, embora com nuances.

O modelo anglo-saxão, exemplificado pelo Reino Unido e pelos EUA, tende a adotar definições amplas. O Terrorism Act 2000 do Reino Unido define terrorismo como o uso ou ameaça de ação projetada para influenciar o governo ou intimidar o público, feita com o propósito de avançar uma causa política, religiosa, racial ou ideológica. A ação inclui violência séria contra pessoas, danos sérios à propriedade, que ponha em risco a vida de pessoas ou crie um risco sério para a saúde ou segurança pública. Nota-se aqui a clara inclusão da motivação política/ideológica como elemento central do tipo penal (Jackson,2005).

Já o modelo europeu continental, como o da Alemanha, é frequentemente mais contido. O § 129a do Código Penal alemão refere-se à formação de organizações terroristas e define suas atividades com base em uma lista de crimes (como assassinato, homicídio, crimes contra a liberdade pessoal) quando tais crimes são cometidos com o objetivo de intimidar seriamente a população, destituir por força ou desestabilizar as estruturas fundamentais constitucionais de um Estado ou de uma organização internacional. A motivação política, embora subjacente, é sutilmente incorporada através da finalidade de atacar a ordem constitucional (Jackson,2005).

A legislação francesa, após os atentados de 2015, também reforçou seu arcabouço legal. O Código Penal francês associa o terrorismo a atos intencionais ligados a uma empresa individual ou coletiva que vise a perturbar gravemente a ordem pública através de intimidação ou terror. A jurisprudência e a doutrina entendem que esta "empresa" deve ter uma motivação ideológica, política ou religiosa (Gonçalves,2017).

Em comum, a maioria das legislações de países democráticos inclui, de forma explícita ou implícita, um elemento subjetivo finalístico que vai além do dolo direto de praticar o ato violento: a

**Ano V, v.2 2025 | submissão: 12/12/2025 | aceito: 15/12/2025 | publicação: 16/12/2025**

intenção de intimidar a população ou coagir os poderes do Estado, com vistas a alcançar um objetivo político, ideológico ou religioso (Gonçalves,2017). É precisamente este elemento motivacional político-ideológico que a lei brasileira escolheu abandonar de forma explícita, optando por um rol taxativo de catalisadores (xenofobia, discriminação) que, como se verá, representa uma singularidade no cenário comparado.

#### **4. A LEGISLAÇÃO BRASILEIRA E SUA CONFORMIDADE COM OS COMPROMISSOS INTERNACIONAIS**

Para compreender a gênese e as peculiaridades da Lei 13.260/2016, é obrigatório voltar-se ao seu principal antecedente legislativo: a Lei de Segurança Nacional (LSN), Lei nº 7.170 de 1983. Promulgada no ocaso do regime militar brasileiro (1964-1985), a LSN foi concebida como um instrumento de repressão política, destinado a criminalizar e perseguir qualquer atividade considerada opositora ou subversiva ao governo.(Queiroz,2013).

Seu texto é marcado por tipos penais de contornos vagos e abertos, como "tentar mudar, com emprego de violência ou grave ameaça, a ordem, o regime vigente ou o Estado democrático" (art. 11) ou "caluniar ou difamar o Presidente da República" (art. 26). Durante seus anos de vigência, a LSN foi amplamente utilizada para processar, prender e silenciar jornalistas, artistas, intelectuais, líderes sindicais e políticos de oposição. Ela se tornou, assim, o símbolo jurídico da repressão estatal e do autoritarismo.

Este legado traumático criou no imaginário jurídico e político brasileiro um "fantasma", o medo generalizado de que qualquer lei que vise a proteger o Estado e a ordem democrática possa, no futuro, ser instrumentalizada para fins de perseguição política, como o foi a LSN. Este "fantasma" da LSN pairou sobre todo o debate legislativo que antecedeu a aprovação da lei antiterrorismo. Os setores mais progressistas da sociedade civil, partidos de esquerda e entidades como a Ordem dos Advogados do Brasil (OAB) e associações de direitos humanos alertaram veementemente para os riscos de se criar um "novo instrumento de perseguição política".

Foi este contexto histórico-político, e não apenas uma pura discussão técnico-jurídica, que determinou a opção do legislador brasileiro por um tipo penal extremamente cauteloso e, alguns diriam, restritivo. A necessidade de afastar qualquer possibilidade de criminalização de movimentos sociais e manifestações populares, atividades fundamentais em uma democracia vibrante, tornou-se um imperativo político incontornável. A solução encontrada foi, como veremos, cirúrgica na sua intenção, mas potencialmente problemática na sua abrangência.



Ano V, v.2 2025 | submissão: 12/12/2025 | aceito: 15/12/2025 | publicação: 16/12/2025

#### 4.1 O advento da Lei nº 13.260/201, quando o externo pressiona o interno

A pressão internacional para que o Brasil dotasse seu ordenamento de uma lei específica contra o terrorismo intensificou-se significativamente a partir dos anos 2000, em especial após os atentados de 11 de setembro. A participação do Brasil em fóruns como o G20 e a escolha para sediar megaeventos internacionais, como a Copa do Mundo de 2014 e os Jogos Olímpicos de 2016, expuseram o país a um escrutínio maior e aumentaram a cobrança por um marco legal antiterrorista robusto. Organismos internacionais como o Grupo de Ação Financeira Internacional (GAFI) pressionam por legislações nacionais eficazes contra o financiamento do terrorismo, o que, por sua vez, exige a prévia tipificação do crime de terrorismo.

Internamente, o debate foi acalorado e prolongado. O Projeto de Lei que deu origem à lei tramitou no Congresso Nacional por anos, sofrendo inúmeras alterações. O governo da presidente Dilma Rousseff, que enviou o projeto, defendeu inicialmente uma redação que incluía a motivação política. No entanto, a forte oposição da sociedade civil e de parte do Congresso forçou uma mudança de rumo.

A Mensagem nº 85, de 16 de março de 2016, que acompanhou a sanção presidencial da lei, é um documento revelador. Nela, a Presidência da República explicitou os motivos que levaram à vetos e alterações no texto aprovado pelo Congresso, deixando claro o intento de afastar qualquer ambiguidade que pudesse levar à criminalização de movimentos sociais:

[...] optou-se por excluir a expressão 'razões de política' [...] para afastar qualquer margem de interpretação de que movimentos sociais e manifestações possam ser enquadrados na figura do terrorismo. A nova redação, portanto, busca conciliar a indispensável repressão ao terrorismo com a garantia das liberdades públicas e do exercício da cidadania.

Este trecho oficial demonstra que a principal preocupação do Poder Executivo ao sancionar a lei não era apenas a eficácia repressiva, mas, sobretudo, a proteção de direitos fundamentais contra possíveis abusos estatais. A lei nasceu, portanto, com uma "marca de nascença": ela é, em sua essência, uma lei defensiva, moldada pelo passado autoritário do país e pelo desejo de evitar sua repetição. Esta opção política, porém, teria um custo em termos de abrangência técnica, como a análise do tipo penal demonstrará.

O núcleo da Lei 13.260/2016 (Brasil, 2016) está no seu Art. 2º, que define o crime de terrorismo. Uma análise dogmática detalhada de seus elementos é fundamental para compreender suas potencialidades e limitações.

Art. 2º O terrorismo consiste na prática por um ou mais indivíduos dos crimes 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.

**Ano V, v.2 2025 | submissão: 12/12/2025 | aceito: 15/12/2025 | publicação: 16/12/2025**

Parágrafo único. Não se enquadram na disposição deste Artigo a conduta individual ou coletiva de pessoas em 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.

O tipo penal é do tipo misto ou de verbo complexo, pois depende da prática de um crime-base previsto em outra parte da lei (como causar explosão, atentar contra a vida ou a integridade física de pessoa, etc. listados nos incisos I a VII do art. 2º). Não há um "ato terrorista" abstrato; ele sempre se assenta sobre um crime comum, ao qual se agregam elementos subjetivos específicos. Aqui reside a singularidade da lei brasileira. São dois os elementos subjetivos especiais (que vão além do dolo de praticar o crime-base). 1) Catalisador (Razão determinante): A prática do crime deve ser "por razões de xenofobia, discriminação ou preconceito de raça, cor, etnia e religião". Este é um rol taxativo. O legislador listou de forma exaustiva as únicas razões que, se presentes, podem qualificar o crime-base como terrorismo. Notoriamente, a motivação política, ideológica ou a oposição a governos foi excluída. Um ato violento cometido para derrubar o governo, por exemplo, não se enquadraria como terrorismo sob a lei brasileira, a menos que fosse também motivado por xenofobia ou preconceito racial e 2) Finalidade Específica: O agente deve agir "com a finalidade de provocar terror social ou generalizado". Este elemento é mais alinhado com as definições internacionais e captura a essência do terrorismo como tática de propagação do medo. É importante distinguir esta finalidade do mero resultado. O terror pode não se concretizar, mas se era essa a intenção do agente, o tipo estará configurado.

O Parágrafo Único é uma cláusula de salvaguarda quase única no direito comparado. Ele atua como uma causa de exclusão da tipicidade para movimentos sociais e atividades reivindicatórias. É uma tentativa explícita de "imunizar" juridicamente estas atividades, refletindo o "fantasma" da LSN. Embora seja uma disposição louvável do ponto de vista da proteção de direitos, ela também pode ser criticada por introduzir uma ambiguidade: onde termina a legítima reivindicação e começa o ato terrorista? A lei presume que um movimento social, por definição, não pode ter a finalidade de provocar terror social, o que pode ser uma simplificação perigosa em casos de extrema violência em protestos.

#### **4.2 A exclusão em prol da proteção social e a liberdade política**

A opção pela exclusão da motivação política é, sem dúvida, o aspecto mais controvertido da Lei 13.260/2016 (Brasil, 2016). Trata-se de uma escolha que prioriza a segurança jurídica e a proteção das liberdades democráticas em detrimento da abrangência repressiva.

**Ano V, v.2 2025 | submissão: 12/12/2025 | aceito: 15/12/2025 | publicação: 16/12/2025**

Sob uma perspectiva garantista, a opção é defensável. Tipos penais vagos que incorporam a motivação política são historicamente perigosos, pois abrem espaço para a discricionariedade do Estado na persecução penal. Ao restringir o tipo a um rol fechado de catalisadores, o legislador buscou criar uma barreira contra a criminalização da dissidência política. O Parágrafo Único reforça esta barreira, criando um "escudo" processual para movimentos sociais.

No entanto, sob a ótica da efetividade no combate ao terrorismo internacional, a opção é criticável. Grupos terroristas como a Al-Qaeda e o Estado Islâmico são movidos por uma ideologia político-religiosa. Se um grupo com essas características praticasse um atentado no Brasil visando coagir o governo a mudar sua política externa no Oriente Médio, por exemplo, o enquadramento como terrorismo seria, no mínimo, complexo. A menos que se demonstre que o ato foi motivado especificamente por preconceito religioso (o que, no caso, seria uma interpretação forçada, pois a motivação é mais ampla, é política e religiosa), o crime poderia ser tratado apenas como os crimes-base comuns (homicídio, explosão, etc.), perdendo-se a qualificadora e o regime mais severo da lei antiterrorismo.

Em outras palavras, a lei brasileira pode ser tecnicamente incapaz de tipificar algumas formas de terrorismo puramente político-ideológico que são justamente o foco das preocupações internacionais. Esta é a principal lacuna apontada por críticos como Pinheiro (2023), que questiona se a lei é "técnica o necessário para além de evitar abusos do Estado bem como garantir a proteção social e do sistema brasileiro". A lei parece ter errado o alvo: enquanto o terrorismo internacional contemporâneo é predominantemente político-ideológico, a lei brasileira focou em combater um terrorismo de natureza discriminatória, que, embora existente, não é a principal ameaça no cenário global.

## **5. ANÁLISE CRÍTICA E EFETIVIDADE DA LEI ANTI-TERRORISMO BRASILEIRA**

### **5.1 Conformidade com os Tratados Internacionais: Uma Análise de Convergência e Divergência**

O Brasil é signatário de pelo menos 14 convenções internacionais contra o terrorismo. A pergunta que se coloca é: a Lei 13.260/2016 (Brasil, 2016) atende aos comandos destes tratados? A resposta é parcial e ambígua. Por um lado, a lei atende à obrigação genérica de tipificar condutas terroristas em âmbito doméstico. Ela cria um regime jurídico específico para o terrorismo, estabelece penas severas e mecanismos de investigação, cumprindo, em tese, o dever de *due diligence* do Estado (Queiroz, 2013).

Por outro lado, a conceituação restritiva adotada pelo Brasil pode colocá-lo em descompasso

**Ano V, v.2 2025 | submissão: 12/12/2025 | aceito: 15/12/2025 | publicação: 16/12/2025**

com o espírito e a interpretação desses tratados. As convenções internacionais, embora não definam terrorismo de forma abrangente, frequentemente se referem a atos cometidos com "fins políticos" ou para "intimidar uma população ou obrigar um governo". A Resolução 1566 (2004) do Conselho de Segurança da ONU, por exemplo, refere-se a:

"atos criminosos, inclusive contra civis, cometidos com a intenção de causar a morte ou ferimentos corporais graves, ou tomar reféns, com o propósito de provocar um estado de terror no público em geral ou em um grupo de pessoas ou em certas pessoas, intimidar uma população ou obrigar um governo ou uma organização internacional a fazer ou abster-se de fazer qualquer ato".

Ao excluir a motivação política, a lei brasileira estreita significativamente o campo de aplicação do tipo penal em relação a esta compreensão internacional. Um ato cometido para "obrigar um governo a abster-se de fazer qualquer ato" só será terrorismo no Brasil se, e somente se, for motivado por xenofobia ou discriminação (Queiroz,2013). Um ato com o mesmo propósito, mas motivado por razões puramente políticas, como por exemplo, anarquismo, extrema-esquerda, extrema-direita não discriminatória, ficaria de fora.

Portanto, há uma divergência qualitativa entre a lei nacional e os padrões internacionais emergentes. O Brasil cumpriu a formalidade de ter uma lei, mas o conteúdo dessa lei pode não ser plenamente convergente com a expectativa da comunidade internacional, especialmente daqueles países que veem o terrorismo primariamente como um fenômeno de natureza política. Cristina Queiroz (2013) adverte que, na atual conjuntura global, é um pensamento simplório acreditar que a mera neutralidade pode conferir proteção aos Estados. Uma legislação considerada "frouxa" ou "insuficiente" pelo padrão internacional pode, paradoxalmente, tornar o país um alvo mais vulnerável, seja para ataques, seja para sanções no âmbito de organismos de controle financeiro.

## **5.2 Lacunas e Potenciais Zonas de Impunidade**

A opção conceitual da lei brasileira cria lacunas palpáveis que podem se transformar em zonas de impunidade ou, no mínimo, em tratamento penal inadequado para condutas de extrema gravidade. Podemos elencar pelos três cenários problemáticos (Rapoport,2004):

**Terrorismo de Motivação Puramente Política:** Como já destacado, um grupo que pratique atos de extrema violência com o claro objetivo de desestabilizar ou derrubar o governo, sem que haja um elemento de xenofobia ou discriminação racial/religiosa, não poderá ser enquadrado na lei de terrorismo (Queiroz,2013). Seus integrantes responderão pelos crimes comuns (homicídio, lesão corporal, explosão), que, embora graves, não carregam o mesmo peso simbólico, a mesma repercussão jurídica e o mesmo regime carcerário severo dos crimes hediondos. Esta é uma falha de etiquetagem jurídica que pode subestimar a periculosidade do fato (Rapoport,2004).

**Ano V, v.2 2025 | submissão: 12/12/2025 | aceito: 15/12/2025 | publicação: 16/12/2025**

Terrorismo de Extrema-Direita ou Extrema-Esquerda não Discriminatória: Grupos neonazistas que ataquem símbolos do Estado, ou grupos anarquistas que promovam ataques incendiários a prédios públicos com o intuito de provocar a insurreição, podem escapar da qualificadora de terrorismo se não for possível provar que o ato foi motivado por preconceito contra uma raça ou religião específica, mas sim por uma oposição genérica ao sistema (Queiroz,2013). A motivação política anticapitalista ou antiestatal não é suficiente sob a lei brasileira (Rapoport,2004).

Ciberterrorismo com Fins Políticos: Um ataque cibernético em larga escala que desative infraestruturas críticas (como o sistema energético ou de abastecimento de água) com o objetivo de coagir o governo a mudar uma política, seria um caso típico de ciberterrorismo no entendimento internacional. No Brasil, a menos que se prove uma motivação discriminatória, o fato seria tratado como um crime contra a segurança de serviço de utilidade pública ou um dano, com penas consideravelmente menores (Rapoport,2004).

Estas lacunas demonstram que a lei, em sua busca por ser "a lei antiterrorismo que não pisa no risco de criminalizar a política", pode ter pisado no risco oposto: o de ser uma lei que não consegue capturar a essência política do fenômeno que se propõe a combater. A repressão fica, assim, incompleta e potencialmente ineficaz contra algumas das ameaças terroristas mais comuns no século XXI.

### **5.3 A Aplicação Prática da Lei: Casos e Perspectivas**

Desde sua promulgação em 2016, a Lei Antiterrorismo tem tido uma aplicação prática bastante restrita no Brasil. Não houve, até o momento, um grande julgamento que a tenha colocado no centro do palco do sistema de justiça criminal. Esta baixa aplicação pode ser interpretada de duas formas.

Por um lado, pode ser um indício de que a ameaça terrorista clássica é, de fato, baixa no território nacional, tornando a lei uma ferramenta de prevenção, mas sem uso corriqueiro. Por outro lado, pode ser um sintoma de sua própria inefetividade e das dificuldades de enquadramento fático criadas pela redação restritiva.

Alguns casos emblemáticos testaram os limites da lei. O mais notório foi a investigação relacionada aos atos de vandalismo durante as manifestações de 2013 e 2016. Houve tentativas de setores do poder público de enquadrar black blocs e manifestantes mais radicais na lei de terrorismo. No entanto, a Justiça, em sua maioria, rejeitou tais enquadramentos, invocando justamente o Parágrafo Único do Art. 2º. Os atos, por mais violentos que fossem, foram entendidos como inseridos no contexto de movimentos sociais e reivindicações, não configurando a finalidade específica de provocar "terror social ou generalizado" descolado de um propósito reivindicatório (Borges, 2017).

**Ano V, v.2 2025 | submissão: 12/12/2025 | aceito: 15/12/2025 | publicação: 16/12/2025**

Outro caso que gerou discussão foi a prisão de suspeitos de suposta simpatia ou vínculo com o Estado Islâmico. Nestas situações, a acusação frequentemente recai sobre a figura da "organização terrorista" (Art. 3º da lei) ou sobre crimes de apologia e recrutamento. A qualificação do grupo como terrorista, nesses casos, não depende da motivação do indivíduo específico, mas da natureza do grupo, o que pode facilitar o enquadramento. Contudo, para um atentado concreto, a barreira do Art. 2º permaneceria (Rapoport,2004).

A aplicação prática da lei, portanto, tem confirmado sua vocação garantista. Ela tem sido mais eficaz como um escudo para proteger a liberdade de reunião e expressão do que como uma espada para punir atos de terrorismo. Esta não é necessariamente uma crítica, mas uma constatação de que a lei cumpriu seu principal objetivo político declarado: evitar que se repita o passado de perseguição política. No entanto, permanece em aberto a questão sobre se ela estará à altura do desafio caso o Brasil enfrente, no futuro, uma ameaça terrorista mais sofisticada e de natureza claramente política ou ideológica.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

A análise realizada ao longo deste artigo permite concluir que a Lei nº 13.260/2016 (Brasil, 2016) representou um avanço fundamental, porém incompleto, no ordenamento jurídico brasileiro. Ela cumpriu a missão histórica de preencher uma grave e embaraçosa lacuna, dotando o Estado de instrumentos legais específicos para o combate ao terrorismo e alinhando-o, ao menos formalmente, com as demandas da comunidade internacional.

Contudo, a opção legislativa, profundamente influenciada pelo "fantasma" da Lei de Segurança Nacional e por um contexto político interno conturbado, por excluir a motivação política do tipo penal, substituindo-a por um rol taxativo de catalisadores (xenofobia, discriminação etc.), coloca em xeque a eficácia plena e a abrangência da norma. Embora compreensível e louvável do ponto de vista da proteção das liberdades democráticas e da segurança jurídica, essa escolha conceitual revela uma desconexão com a natureza predominante do terrorismo contemporâneo, que é intrinsecamente político-ideológico.

Portanto, em resposta ao problema de pesquisa central, conclui-se que a legislação brasileira possui instrumentos para a repressão ao terrorismo, mas estes se mostram parciais e potencialmente insatisfatórios para abarcar a complexidade e a mutabilidade do fenômeno com o rigor integralmente requerido pelos compromissos constitucionais e internacionais. A lei é um primeiro e necessário passo, mas um passo cauteloso que priorizou, acertadamente, evitar abusos, mas que, possivelmente, pecou por criar uma redução conceitual que pode deixar espaços de impunidade para modalidades específicas de terrorismo.



Ano V, v.2 2025 | **submissão: 12/12/2025** | **aceito: 15/12/2025** | **publicação: 16/12/2025**

A Lei 13.260/2016 (Brasil, 2016) é, assim, um produto de seu tempo e de seu trauma. Ela é uma lei que olha mais para o passado autoritário do Brasil do que para os complexos desafios do terrorismo global futuro. Sua aplicação prática tem sido coerente com este desenho, atuando mais como uma garantia contra a criminalização da política do que como uma ferramenta repressiva robusta.

O futuro desta legislação dependerá da evolução da ameaça terrorista no cenário nacional. Se o Brasil permanecer à margem dos fluxos principais do terrorismo internacional, a lei, em sua forma atual, pode ser considerada suficiente. No entanto, se a ameaça se materializar de forma mais contundente, sobretudo sob a forma de ataques com motivação política ou ideológica pura, a legislação precisará ser reavaliada e refinada. O grande desafio, que permanece, será o de calibrar o delicado equilíbrio entre a necessária e eficaz repressão ao terrorismo e a inviolável proteção do Estado Democrático de Direito e das liberdades que o sustentam. O debate, longe de estar encerrado, está apenas começando.

## REFERÊNCIAS

BORGES, R. M. Z. Democracia, Liberdade de expressão e Black Blocs. **Revista Direito e Práxis**. 8 (1), Mar 2017. Disponível em: <https://doi.org/10.12957/dep.2017.21203>

BRASIL. **Constituição da República Federativa**. 1988. Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico. 1988. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 14 ago. 2023.

BRASIL. **Lei nº 13.260, de 16 de março de 2016**. Regulamenta o disposto no inciso XLIII do art. 5º da Constituição Federal, disciplinando o terrorismo, tratando de disposições investigatórias e processuais e reformulando o conceito de organização terrorista; e altera as Leis nº 7.960, de 21 de dezembro de 1989, e 12.850, de 2 de agosto de 2013. Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico. 2016. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2016/lei/113260.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/lei/113260.htm). Acesso em: 14 ago. 2023

BRASIL. **Lei nº 7.170, de 14 de dezembro de 1983**. Define os crimes contra a segurança nacional, a ordem política e social e estabelece seu processo e julgamento e dá outras providências. Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico. 1983. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/17170.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/17170.htm). Acesso em: 14 ago. 2023.

BRASIL. **Mensagem nº 85, de 16 de março de 2016**. Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico. 2016. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2016/Msg/VEP-85.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/Msg/VEP-85.htm). Acesso em: 14 ago. 2023.

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



Ano V, v.2 2025 | submissão: 12/12/2025 | aceito: 15/12/2025 | publicação: 16/12/2025

JACKSON, Richard. *Writing the War on Terrorism*: Language, Politics and Counter-Terrorism. Manchester: Manchester University Press, 2005.

LAQUEUR, Walter. **História do Terrorismo**. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2003.

PINHEIRO, Johnattan Martins. **Inteligência Artificial**. Monografia (Especialização em Inteligência de Estado e Inteligência Policial) – Gran Universitário. Curitiba. 2023. Disponível em: [https://gran-pos-graduacao.s3.amazonaws.com/documentation/3181890/tcc/268\\_37661684424035.pdf?AWSAccessKeyId=AKIAIGPIWOLZPQ2O7OCQ&Expires=1692201646&Signature=R0lUfCZepYmAXd%2FG0cRiDLyzU6l%3D](https://gran-pos-graduacao.s3.amazonaws.com/documentation/3181890/tcc/268_37661684424035.pdf?AWSAccessKeyId=AKIAIGPIWOLZPQ2O7OCQ&Expires=1692201646&Signature=R0lUfCZepYmAXd%2FG0cRiDLyzU6l%3D). Acesso em: 16 ago. 2023.

QUEIROZ, Cristina. **Direito Internacional e Relações Internacionais**. Coimbra: Coimbra Editoras. 2013.

RAPOPORT, David C. **The four waves of modern terrorismo**. Washington: Georgetown University Pres. 2004.

SUAREZ, Marcial A. Garcia. **As guerras de George W. Bush e o Terrorismo no século XXI**. Curitiba: Appris, 2013.