

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA MARIA  
CENTRO DE CIÊNCIAS SOCIAIS E HUMANAS  
CURSO DE DIREITO

Bernardo Girardi Sangoi

**DIREITOS HUMANOS E TERRORISMO: ENTRE A POLÍTICA  
EUROPEIA ANTITERROR E A (IN)CONSTITUCIONALIDADE DA LEI  
13.260/2016**

Santa Maria, RS  
2016

**Bernardo Girardi Sangoi**

**DIREITOS HUMANOS E TERRORISMO: ENTRE A POLÍTICA EUROPEIA E A  
(IN)CONSTITUCIONALIDADE DA LEI 13.260/2016**

Monografia apresentada ao Curso de Direito da  
Universidade Federal de Santa Maria (UFSM,  
RS), como requisito parcial para obtenção do  
grau de **Bacharel em Direito**.

Orientadora: Profa. Dra. Jânia Maria Lopes Saldanha

Co-orientadora: Rafaela da Cruz Mello

Santa Maria, RS  
2016

**Bernardo Girardi Sangoi**

**DIREITOS HUMANOS E TERRORISMO: ENTRE A POLÍTICA EUROPEIA E A  
(IN)CONSTITUCIONALIDADE DA LEI 13.260/2016**

Monografia apresentada ao Curso de Direito da  
Universidade Federal de Santa Maria (UFSM,  
RS), como requisito parcial para obtenção do  
grau de **Bacharel em Direito**.

**Aprovado em 12 de dezembro de 2016:**

---

Jânia Maria Lopes Saldanha, Dra. (UFSM)  
(Orientadora)

---

Rafaela da Cruz Mello, Mestranda (UFSM)  
(Co-orientadora)

---

Angela Araújo da Silveira Espíndola, Dra. (UFSM)

---

Valéria Ribas do Nascimento, Dra. (UFSM)

Santa Maria, RS  
2016

## **DEDICATÓRIA**

A minha família, meu pai Elio, minha mãe Salete e minha irmã Larissa.

## **AGRADECIMENTOS**

Em primeiro lugar, agradeço a Deus, por estar sempre comigo e me mostrar o caminho a trilhar. Sei que, se cheguei até aqui, se escolhi a profissão em que me realizo, o Senhor tem peso considerável nessa trajetória;

A minha família, meu pai Elio, minha mãe Salete e minha irmã Larissa, pelo apoio e amor incondicional de sempre, tanto em momentos difíceis como para vibrar por minhas vitórias. Obrigado por tudo, amo vocês!

A minha orientadora, Prof<sup>a</sup> Dra. Jânia Maria Lopes Saldanha, pela orientação deste trabalho;

A Rafaela da Cruz Mello que, mais que co-orientadora, tornou-se minha amiga. Muito obrigado pela atenção e por ser sempre tão disposta a ajudar! Este trabalho tem muito das tuas contribuições;

Ao Curso de Direito e à Universidade Federal de Santa Maria, onde tive a oportunidade de crescer e aprender muito ao longo destes cinco anos de faculdade.

Ora, K. vivia em um Estado de Direito, e por todos os lados imperava a paz, todas as leis seguiam vigorando; quem poderia ousar cair sobre ele dentro de sua própria moradia? [...] aquilo que estava acontecendo não lhe parecia direito, até se poderia encarar tudo como uma brincadeira, uma brincadeira de mau gosto [...].

(Kafka, O Processo, p. 17-18)

## RESUMO

### **DIREITOS HUMANOS E TERRORISMO: ENTRE A POLÍTICA EUROPEIA E A (IN)CONSTITUCIONALIDADE DA LEI 13.260/2016**

AUTOR: Bernardo Girardi Sangoi  
ORIENTADORA: Jânia Maria Lopes Saldanha  
CO-ORIENTADORA: Rafaela da Cruz Mello

O presente trabalho aborda a política internacional europeia antiterror pós 11 de setembro de 2001, suas implicações em relação aos direitos humanos, bem como seus possíveis reflexos na construção da (in)constitucionalidade da Lei brasileira 13.260/2016. Para tanto, o método de abordagem utilizado é o dialético, e os métodos de procedimento são o monográfico e o comparativo. Com isso, objetiva-se averiguar a referida lei brasileira frente ao panorama das políticas europeias antiterror, a partir de uma leitura crítica do estado de exceção e da biopolítica. Nesse contexto, o estudo encontra justificativa na necessidade de o país desenvolver sua política de segurança (inter)nacional, respeitando os direitos humanos, de forma a não tipificar o crime de terrorismo de modo vago, sob pena de se incorrer em arbitrariedades, criminalizando-se condutas que, na realidade, não se vinculam com a prática terrorista em si. Conclui-se que a lei brasileira afina-se às políticas europeias que, a pretexto de combater terrorismo, acabam violando direitos humanos, razão pela qual é eivada de inconstitucionalidade.

**Palavras-chave:** Direitos Humanos. Terrorismo. Comparação. Europa. Brasil.

## RESUMEN

### **DERECHOS HUMANOS Y TERRORISMO: ENTRE LA POLÍTICA EUROPEA Y LA (IN)CONSTITUCIONALIDAD DE LA LEY 13.260/2016**

AUTOR: Bernardo Girardi Sangoi  
ORIENTADORA: Jânia Maria Lopes Saldanha  
COORIENTADORA: Rafaela da Cruz Mello

El presente trabajo aborda la política internacional europea pos 11 de septiembre de 2001 y el respeto de los derechos humanos, sus implicaciones con relación a los derechos humanos, así como sus posibles efectos sobre la construcción de la (in) constitucionalidad de la Ley brasileña 13.260/2016. Por lo tanto, el método de abordaje es el dialéctico, y los métodos de procedimiento son el monográfico y el comparativo. Con eso, se objetiva analizar la legislación brasileña delante del panorama de las políticas europeas antiterroristas, a partir de una lectura crítica del estado de excepción y la biopolítica. En este contexto, el estudio se justifica por la necesidad de que el país desarrolle su política de seguridad (inter) nacional, respetando los derechos humanos, a fin de no tipificar el delito de terrorismo de modo vago, bajo pena de incurrir en arbitrariedades, criminalizándose conductas que, en realidad, no se vinculan con la práctica terrorista. Se concluye que la legislación brasileña se adelgaza a las políticas europeas, con el pretexto de la lucha contra el terrorismo, pero terminan por violar los derechos humanos, razón por la cual presenta inconstitucionalidad.

**Palabras-clave:** Derechos Humanos. Terrorismo. Comparación. Europa. Brasil.



## **LISTA DE ILUSTRAÇÕES**

Figura 1 - Avaliação da ameaça de terrorismo em um país .....	36
---	----

## **LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS**

CF	Constituição Federal
ONU	Organização das Nações Unidas
UFSM	Universidade Federal de Santa Maria

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO</b> .....	12
<b>1 DIREITOS HUMANOS E POLÍTICAS ANTITERROR:</b> o combate ao terrorismo após 11 de setembro de 2001 .....	15
1.1 Pilares das políticas securitárias antiterror europeias e afronta aos direitos humanos: o paradigma do estado de exceção global e a biopolítica. ....	15
1.2 As políticas e legislações europeias antiterror pós-11 de setembro de 2001: entre o discurso solidarista e a prática soberanista .....	28
<b>2 A ATUAÇÃO DO BRASIL NO COMBATE AO TERRORISMO FRENTE AO PANORAMA EUROPEU:</b> a (in)constitucionalidade da lei 13.260/2016 .....	41
2.1 Análise da Lei 13.260/2016 e a (des)necessidade de regulamentação específica dos crimes de terrorismo no Brasil.....	42
2.2 Comparação do marco normativo brasileiro frente ao panorama europeu: a (in)constitucionalidade da Lei 13.260/16 .....	52
<b>CONCLUSÃO</b> .....	60
<b>REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS</b> .....	62

## INTRODUÇÃO

Com o fim da Guerra Fria, e o delineamento de uma nova ordem mundial, uma das questões que passou a preocupar o mundo foi o terrorismo, tendo como consequência a propagação de inúmeros discursos no sentido de combatê-lo a todo e qualquer custo. Porém, isso tem dado margem para Estados que se dizem democráticos, sobretudo no Ocidente, empregarem mecanismos que flexibilizam direitos e garantias fundamentais em prol de seu enfrentamento, como se não houvesse outro meio (legal) para tanto.

Após os atentados de 11 de setembro de 2001 nos Estados Unidos, houve um recrudescimento desta atuação, uma vez que diversos países passaram a adotar severas políticas voltadas ao combate do terrorismo, configurando um verdadeiro estado de exceção, o qual pode ser entendido sob as lentes da biopolítica.

Frente a este panorama, apresenta-se o desafio de se lidar com o terrorismo<sup>1</sup> e ao mesmo tempo respeitar os direitos humanos, positivados e salvaguardados não só nas constituições dos Estados, como amplamente protegidos na esfera jurídico-normativa internacional, por meio de pactos e tratados internacionais aderidos pelos mais diversos países. Nesse contexto é contundente analisar o caso brasileiro, tendo em vista a recente edição da Lei 13.260/2016 sobre o tema.

Ainda, importante considerar possíveis influências externas na construção do referido texto legal, especialmente pela política internacional europeia antiterror, uma vez que a Europa tem sido alvo de ataques terroristas ultimamente e tem adotado uma postura que, não raras vezes, dá margem à violação de direitos humanos.

É neste contexto que se propõe o presente trabalho, cuja análise se centra na política internacional europeia antiterror pós 11 de setembro de 2001 e o respeito aos direitos humanos, bem como seus possíveis reflexos na construção da (in)constitucionalidade da Lei 13.260/2016. Nesse sentido, o problema de pesquisa que norteia a monografia é: a lei brasileira antiterror afina-se às normativas europeias recentes que, a pretexto de combater o terrorismo, violam os direitos humanos?

Para tanto, o método de abordagem utilizado no presente trabalho é o dialético, uma vez que, ao se analisarem marcos normativos europeus em comparação com a Lei 13.260/2016,

---

<sup>1</sup> Este trabalho se propõe a investigar, especificamente, o terrorismo perpetrado por organizações terroristas ou indivíduos isolados, chamados de lobos solitários, e não o terrorismo de Estado, o qual também tem sido bastante empregado atualmente como estratégia em práticas discursivas que defendem a supremacia do vetor segurança sobre a efetivação de direitos humanos.

objetiva-se averiguar a (des)necessidade de regulamentação específica sobre o tipo penal de terrorismo no Brasil, bem como a (in)constitucionalidade da referida lei. Por certo, este estudo envolve divergência de argumentos que se encontram em colisão, com fins de se chegar ao propósito pretendido.

Por sua vez, os métodos de procedimento são o monográfico e o comparativo. O primeiro é utilizado em razão da necessidade de se estabelecer uma relação entre a internacionalização dos direitos humanos e o terrorismo, a partir de uma perspectiva doutrinária crítica, para, na sequência, identificarem-se as legislações e políticas europeias antiterror e também abordar-se o caso brasileiro. Assim, são empregadas as técnicas de pesquisa bibliográfica, realizando-se revisão da literatura do tema, e também a documental, com a análise de marcos normativos.

O segundo método de procedimento, por sua vez, é utilizado para estabelecer o cotejo entre a lei brasileira 13.260/2016 e as legislações e políticas europeias antiterror, para o fim de se averiguar influências que, em sua construção podem gerar possíveis inconstitucionalidades<sup>2</sup>.

Assim, o objetivo geral é averiguar a lei brasileira nº 13.260/2016 frente ao panorama das políticas europeias antiterror. Quanto aos objetivos específicos, propugna-se a (a) identificar fundamentos críticos das políticas europeias antiterror e como elas podem violar direitos humanos, bem como (b) legislações e políticas europeias antiterror pós-11 de setembro de 2001; (c) analisar a lei 13.260/2016 e a (des)necessidade de regulamentação específica de crimes de terrorismo no ordenamento jurídico brasileiro; (d) comparar a lei brasileira em relação às normativas europeias identificadas, e verificar sua possível inconstitucionalidade.

Sob este panorama, é de se pontuar que a delimitação temporal pós-11 de setembro de 2001 se justifica, sobretudo, em razão de que os atentados terroristas ocorridos nos Estados Unidos naquela data simbolizaram um “divisor de águas” para o Ocidente. A partir de então, muitos destes países passaram a empreender políticas com vistas a combater o terrorismo, as quais recrudesceram a utilização da violência, não raras vezes com desrespeito aos direitos humanos.

Ao se voltar as lentes para a realidade brasileira, verifica-se que, de fato, não há registro de ataques terroristas em histórico recente no país. Contudo, isso não significa que o país esteja

---

<sup>2</sup> Quanto às legislações europeias antiterror, salienta-se, de modo especial, o critério metodológico adotado, muito embora será melhor esclarecido mais adiante. Neste sentido, a pesquisa empírica se deu no buscador *Eurolex* do *site* da União Europeia, com a inserção da palavra “terrorismo” e a seleção do grande filtro “legislação” e, no documento, escolheu-se “regulamento” em razão de seu caráter vinculante a todos os Estados da União Europeia. Ao fim, chegou-se a um total de 87 marcos normativos, que foram ordenados em ordem de relevância descendente. A análise se centrou, porém, nos dez primeiros, dado que já permitem uma visão geral da legislação europeia antiterror.

imune a qualquer ato de terror, devendo traçar uma política institucional efetiva voltada, sobretudo, à prevenção de ataques.

Neste sentido, é importante averiguar a recente lei sobre o tema (Lei 12.360/2016), em que pese ter sido editada às pressas, em um período pós atentados em Paris e antes dos jogos olímpicos sediados pelo Brasil neste ano. De toda sorte, a investigação a respeito do crime de terrorismo é bastante pertinente, uma vez que não se pode deixar sua tipificação de forma vaga, sob pena de se incorrer em arbitrariedades, criminalizando-se condutas que, na realidade, nada têm a ver com a prática terrorista em si. Além disso, trata-se de um crime grave, inafiançável e insuscetível de graça ou indulto conforme estabeleceu a Constituição Federal de 1988.

Tendo em vista estas premissas, justifica-se a comparação com as políticas internacionais europeias antiterror enquanto paradigma, em especial para se averiguar como estas têm procedido preventiva e/ou repressivamente em relação ao terrorismo. Por mais que tal realidade apresente significativas diferenças em relação ao Brasil, fato é que o país necessita atentar-se para este cenário, com vistas a melhor desenvolver sua política de segurança (inter)nacional, respeitando os direitos humanos.

O presente trabalho também encontra justificativa na importância de diálogos com outras áreas do conhecimento. Em se tratando de um tema com consideráveis interlocuções, serão utilizados autores das Relações Internacionais, da Sociologia, dentre outras, com o propósito de oxigenar a discussão, trazendo um aporte interdisciplinar à pesquisa. No obstante, cabe referir que, considerando a vasta doutrina sobre o tema, delimitou-se o marco teórico central deste trabalho na doutrina do estado de exceção de Agamben e na biopolítica de Foucault.

Deste modo, o presente estudo se estrutura em dois capítulos, subdivididos, cada qual, em dois subcapítulos. Em síntese, no primeiro, discutem-se os direitos humanos e as políticas antiterror após 11 de setembro (1), identificando-se as bases de tais políticas securitárias no contexto da biopolítica e do estado de exceção global (1.1), para depois analisarem-se os reflexos normativos das políticas europeias antiterror (1.2). Na sequência, verifica-se a atuação do Brasil no combate ao terrorismo (2), com a análise da lei 12.360/2016 e a (des)necessidade de regulamentação específica dos crimes de terrorismo no Brasil (2.1) para, por fim, cotejar o marco normativo brasileiro frente ao panorama europeu, discutindo-se a (in)constitucionalidade da lei 12.360/2016.

## **1 DIREITOS HUMANOS E POLÍTICAS ANTITERROR: O COMBATE AO TERRORISMO APÓS 11 DE SETEMBRO DE 2001**

Neste capítulo, parte-se da discussão do terrorismo a nível mundial, suas características, causas, objetivos e a dificuldade de se definir um conceito universal e sua tipificação legal, para posteriormente entendê-lo como paradigma dominante de governo na atualidade, à luz do discurso da necessidade de segurança (inter)nacional e da biopolítica (1.1). Após, analisam-se as políticas/legislações europeias atinentes ao tema, em consonância com o recorte proposto. Os critérios de observação serão melhor descritos no ponto específico (1.2).

Deste modo, prepara-se o terreno para o segundo capítulo, em que se pretende averiguar o caso brasileiro, confrontando-o com as possíveis influências que o panorama europeu possa ter desempenhado na recente edição da lei 13.260/2016.

### **1.1 Pilares das políticas securitárias antiterror europeias e afronta aos direitos humanos: o paradigma do estado de exceção global e a biopolítica.**

Os direitos humanos passaram por uma “reconstrução” após a Segunda Guerra Mundial, em um movimento de universalização e de internacionalização, especialmente em países que vivenciaram processos de redemocratização (PIOVESAN, 2010, p. 353-354). Passou-se a valorizar a participação de todos os indivíduos do gênero humano, como preceitua Comparato (1997, p.19), sem distinção de quaisquer diferenças concretas de ordem individual ou social, inerentes a cada homem.

De fato, consagrou-se o “primado do respeito aos direitos humanos” enquanto paradigma trazido pela ordem internacional, como bem preceitua Piovesan (2010, p. 358-359). Principalmente diante da ratificação de importantes instrumentos normativos internacionais sobre o tema, por parte dos Estados, como é o caso da Declaração Universal dos Direitos do Homem de 1948 e dos dois pactos internacionais que derivam desta declaração: o Pacto Internacional sobre os Direitos Cívicos e Políticos e o Pacto Internacional sobre os Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (1966).

No Brasil, a questão ganhou novos contornos com a viragem normativa democrática no final da década de 80, delineando o comprometimento com a ideia de internacionalização dos direitos humanos, com vistas ao respeito mínimo destes últimos, de forma a não ficarem à mercê de decisões arbitrárias estatais que se abstenham de substancializar seu devido cumprimento. O

país assumiu, então, a obrigação, perante a comunidade internacional, de salvaguardar o núcleo de direitos básicos e inderrogáveis, mesmo em se tratando de situações emergenciais (PIOVESAN, 2010, p. 296-298).

Ocorre que, por mais que tenham existido avanços nos últimos tempos em matéria de direitos humanos, infelizmente eles são, ainda hoje, bastante vilipendiados. Conforme Bobbio (2004, p. 17), o problema hoje já não é mais sua fundamentação, mas sim a sua garantia. Até porque essas violações ocorrem especialmente em situações consideradas excepcionais, em que governos se utilizam de argumentos gerais por eles mesmos criados de forma discricionária, a fim de legitimar sua atuação, como vem acontecendo com o terrorismo, foco deste trabalho.

De pronto, importante delimitar características, causas, objetivos do terrorismo para, na sequência, poder melhor entendê-lo à luz do discurso do paradigma do estado de exceção, conceito introduzido por Agamben (2004), e da biopolítica, a partir de uma leitura crítica de Foucault (2005). Cabe referir que a própria definição do crime de terrorismo, bem como sua natureza jurídica e enquadramento típico são alvo de bastante divergência doutrinária atualmente, o que não só acarreta controvérsia acerca da aplicação do instituto, como também dá margem à arbitrariedade.

Como bem destaca Cretella Neto (2009, p. 149 e 158), na atualidade existem diversas definições acerca do terrorismo, sendo difícil chegar-se a uma definição universal, até porque o que é considerado terrorismo para uma dada sociedade pode não o ser para outra. Contudo, a uniformização do conceito traria bastantes benefícios para sua aplicação, alcançando maior durabilidade e amplitude.

Ainda, segundo o autor, o termo terrorista é empregado com forte caráter pejorativo, na medida em que caracteriza a ação do inimigo como injustificada, imoral e sem qualquer motivo (CRETELLA NETO, 2009, p. 169). Neste contexto, tem-se uma dicotomia entre a civilização ocidental, de um lado, e os terroristas, de outro, divisão esta bastante fomentada pela mídia. O discurso midiático hegemônico, neste sentido, é de que a primeira é alvo, vítima e deve eliminar os segundos, que são sempre vistos como culpados, legitimando-se, assim, a perpetração de ações antiterror.

Essa lógica é igualmente analisada por Souza (2015, p. 107) que, ao salientar especificamente o caso norteamericano, pontuou uma distinção entre civilizados *versus* bárbaros que permeia muitos discursos contra o terrorismo. Assim, cria-se a ideia de um “nós”



para quem se encontra dentro da civilização e para quem são aplicadas as regras, e a figura do “eles”, os bárbaros<sup>3</sup>.

Por certo, esta relação será bastante retomada no decorrer de todo o trabalho, porque tem sido estrategicamente utilizada por Estados com o escopo não só de sustentar as políticas antiterror, como de se furtar ao cumprimento de marcos normativos protetivos de direitos humanos. Além disso, é importante já aduzir que a confusão terminológica impera também na distinção entre o que seria considerado árabe, muçulmano, islâmico e islamista, no que são tratados, não raras vezes, como se todos fossem terroristas.

Neste sentido, é de se pontuar que o árabe se refere à etnia, e o muçulmano ou islâmico é aquele que pertence à religião Islã. Nem todo o árabe é muçulmano, assim como nem todo muçulmano é árabe. Por sua vez, o termo islamista é dotado de caráter político-militante (NEVES JÚNIOR e MACHADO, 2015, p. 79 e 82). Em suma, nota-se que o terrorismo representa uma ameaça político-ideológica sobre a comunidade internacional, em que a generalização das narrativas discursivas acabam atingindo os muçulmanos, que são vistos de modo uniforme como sujeitos ativos de práticas terroristas, ao passo que, na realidade, a grande maioria destes é pacífica e busca praticar sua religião (CRETELLA NETO, 2009, p. 125).

De todo modo, vale mencionar que a palavra terrorismo, de origem indo-europeia, designa a ideia de se “chegar ao extremo” (CRETELLA NETO, 2009, p. 132-133 e 169). No presente trabalho, não se tem o propósito de esgotar a discussão acerca de sua definição, adotando-se aquela construída por Cretella Neto (2009, p. 210), vez que bem abarca a ideia geral do que significa terrorismo internacional, para quem é

[...] a atividade ilegal e intencional que consiste na **ameaça e no emprego efetivo de violência física e/ou psicológica extrema e sistemática**, generalizada ou não, desenvolvida por **grupos ou indivíduos**, apoiados ou não por Estados, consistindo na prática de **atos de destruição de propriedades e/ou de pessoas**, ou de ameaça constante de empregá-los, em uma sequência imprevisível de ataques dirigidos a grupos de indivíduos aleatoriamente escolhidos, perpetrados em territórios cujos **governos foram selecionados como inimigos da causa** defendida pelos autores, causando inominável sensação de insegurança aos habitantes da sociedade contra a qual são feitas as ameaças ou cometidos os atentados. [grifei]

---

<sup>3</sup> Essa ideia se assemelha à teoria do Direito Penal do Inimigo que, embora não será utilizada como fio condutor no decorrer deste trabalho, será mencionada criticamente em alguns pontos. Vale mencionar, neste sentido, que tal construção teórica foi concebida pelo jurista alemão Günther Jakobs, em 1985, para quem há, basicamente, a incidência de dois tipos de direito penal: um voltado ao “cidadão”, cujo ato se encontra inserido no ordenamento jurídico, havendo o devido respeito a seus direitos e garantias fundamentais, e outro destinado ao combate do “inimigo”, indivíduo que, dada a condição de perigo que oferece à sociedade, deve ser perseguido a todo custo, não importando o vilipêndio a seus direitos e garantias fundamentais (JAKOBS e CANCIO MELIÁ, 2007).

Neste contexto, destacam-se os elementos que compõem tal definição (CRETELLA NETO, 2009, p. 209-210). Em primeiro lugar, tem-se um componente político-estratégico, que se caracteriza pela escolha dos “inimigos da causa”, seja por questões de ordem política e/ou religiosa. Há, também, o emprego de uma violência extrema, não só fisicamente, mas nos níveis mental, psicológico, especialmente tendo em vista a constante veiculação pela mídia, que acarreta sensação de insegurança. Além disso, por vezes, envolve a destruição de prédios, parcial ou totalmente, dotados de representação simbólica (é o caso das Torres Gêmeas, atrelada ao capitalismo).

Como se não bastasse, é de se pontuar outros elementos: teleológico, na medida em que é direcionado a um Estado; psicológico, tendo em vista que as perdas materiais são bem inferiores ao abalo espiritual causado; estraneidade, uma vez que os ataques são praticados em diversos territórios, os membros contam com distintas nacionalidades, e o provimento da organização advém igualmente de diferentes origens.

Quanto à discussão doutrinária acerca da natureza jurídica do terrorismo, apenas se destaca a hibridização dos marcos normativos existentes. Salienta-se, outrossim, o entendimento de Cretella Neto (2009, p. 176 e 187), no sentido de que o terrorismo pode ser entendido como “crime internacional autônomo”, haja vista que pode ser coibido mediante instrumentos internacionais que obriguem os Estados-partes a cooperar com os outros países e a combatê-lo no âmbito de seus territórios, com a adoção de adequada legislação interna.

Sob este prisma, percebe-se que o terrorismo é um fenômeno complexo. Ao passo que pode ser cometido por determinados grupos de pessoas, também pode ser perpetrado pelos próprios governos. Além disso, é um ato que leva ao extremo a violência praticada contra pessoas, coisas, possuindo considerável cunho político (CRETELLA NETO, 2009, p. 152).

A atuação se dá por meio de células independentes, o que não deixa de ser uma inovação das organizações terroristas transnacionais, e que tem dificultado o trabalho das agências de investigação (NEVES JÚNIOR e MACHADO, 2015, p. 85), como é o caso da Al-Qaeda, que não necessita de uma base territorial. O *modus operandi* é em pequenos grupos, e seus integrantes possuem nível economicamente alto (HOBSBAWN, 2007, p. 131-132).

Antes, havia a concentração dos poderes decisórios nas lideranças, o que fragilizava os movimentos. Hoje, porém, há uma maior dificuldade de rastreamento, ao passo que a interconectividade do mundo aumentou e a clandestinidade tem se mostrado mais efetiva do que se supunha. Além disso, há as chamadas células adormecidas, que apenas esperam o momento oportuno para entrarem em ação (NEVES JÚNIOR e MACHADO, 2015, p. 85).

Sem dúvida, a busca pela publicidade é, também, uma característica marcante do terrorismo, especialmente na sociedade contemporânea, em que há disseminação exacerbada das informações. Como se não bastasse a vantagem que os grupos terroristas extraem disso, há ainda o objetivo de ocasionar medo, ainda mais se levando em conta seu alcance transnacional, na medida em que pode atingir diversos lugares por meio da internet e de tecnologias de informação e comunicação (NEVES JÚNIOR e MACHADO, 2015, p. 86).

Outra característica do terrorismo é a racionalidade, muito embora diversas doutrinas, sobretudo as norteamericanas, formem a imagem de que os terroristas sejam indivíduos perversos, instáveis, perturbados e insuscetíveis a qualquer negociação. Por certo, não se pode resumi-los a indivíduos com distúrbio mental, sob pena de não se compreender o fenômeno de modo adequado (NEVES JÚNIOR e MACHADO, 2015, p. 84).

Neste contexto, é necessário ressaltar que os atos terroristas são vistos como irracionais pelas sociedades que o sofrem, mas para aqueles que os cometem parecem ser moralmente justificáveis (CRETELLA NETO, ano, p. 154-155). Neste caso, destaca-se o importante papel exercido pela mídia, em realizar uma dicotomia, polarizando aqueles que seriam os “bons” daqueles que seriam os “maus”, consoante fora anteriormente mencionado, tal como se percebe no caso dos Estados Unidos. Vale salientar a crítica de Souza (2015, p. 105 e 109) de que os norteamericanos são (sempre) apresentados como bons, heróis, superiores e vítimas, os quais devem, a todo custo, dominar os terroristas, que são maus, inferiores, fanáticos.

Dentre as causas do fenômeno, a doutrina se divide a respeito (HOBSBAWN, 2007; CRETELLA NETO, 2009), mas se percebe que são multifatoriais, uma vez que refletem problemas religiosos, políticos, econômicos, dentre outros. Para fins deste trabalho, não se objetiva discorrer acerca dos motivos que levam ao terrorismo, mas frisar que os grupos terroristas ou mesmo as células isoladas possuem distintos propósitos, de modo que não se pode unificar as razões que motivam os atos dos diferentes grupos, arguindo a prevalência ou existência de uma causa sobre outra.

Contudo, é de se pontuar que tais grupos são tratados de forma uniforme no sentido de romper com a legalidade em prol da segurança jurídica, ou seja, nas políticas antiterror institucionais. A resposta estatal é simples e segue justamente a lógica dicotômica supramencionada, de heróis e bandidos, incorreta e perversa diante da complexidade da questão.

Assim, percebe-se que a imagem que o mundo islâmico ocupa no cenário internacional, atualmente, é bastante desprestigiada. Isso porque a crítica que se faz à organização de suas sociedades, ao excesso de hierarquização e rigidez frente ao modelo ocidental é, não raras

vezes, feito sob o discurso hegemônico, apresentando uma visão superior do oeste do globo, como se fosse o modelo certo de se viver.

Neste contexto, cabe referir que o terrorismo deve ser entendido numa conjuntura de espetacularização do mundo da vida. A mídia frequentemente veicula tais informações diversas vezes, repetindo imagens e vídeos capturados do momento em que ocorreram atentados, disseminando o horror à população e, inclusive, auxiliando no propósito dos atos praticados por alguns grupos terroristas, que é de disseminação de pânico e insegurança em relação à população civil, como bem destaca Delmas-Marty (2010, p. 287). .

Contudo, a despeito do que fora pontuado, não há que se falar em um estado de guerra mundial em si, muito embora não se viva em um estado de paz atualmente. É que a nova dinâmica já não mais se caracteriza por conflitos típicos bélicos entre países, como o foi ao longo do século XX, o que criou uma zona obscura do que é guerra e paz. Assim, aproveitando-se de tal obscurantismo, muitos discursos políticos se valem da palavra guerra para respaldar o uso da força armada contra determinadas atividades antissociais, seja em nível nacional ou internacional (HOBSBAWN, 2007).

Neste “paradigma da guerra contra o terror”, conforme Delmas-Marty (2010, p. 286-287), tem-se uma perspectiva dinâmica, em que se tem um confronto interminável, e não mais bipolarizado entre dois combatentes, consubstancializado pela ameaça do terrorismo. Por certo, os discursos sobre a necessidade de segurança pública, tanto a nível nacional como internacional, ganharam novos contornos. Como bem pontua Rudzit (2005, p. 308), esta é, não raras vezes, invocada como justificativa para a utilização de medidas excepcionais centradas especialmente no uso da força:

Portanto, um tópico se torna segurança não necessariamente por causa da existência de uma ameaça real, mas porque ele é apresentado como uma ameaça. Assim, a exata definição e critérios de securitização são constituídos pela intersubjetividade estabelecida por uma ameaça existencial com uma suficiente ênfase de que pode ter efeitos políticos substanciais. Por essa razão, um discurso que apresenta alguma coisa como uma ameaça existencial a um referido objeto não o torna securitizado em algum tópico que seja.

Em outras palavras, o Estado busca, através deste discurso, a legitimação de sua atuação ofensiva no combate a uma ameaça existente, seja ela real ou não. Isso acaba gerando na população um medo muito grande de que haja uma nova guerra (HOBSBAWN, 2007, p. 44), um “medo líquido” que permeia a sociedade mesmo que ela esteja muito bem equipada tecnologicamente (BAUMAN, 2008, p. 132) e, portanto, mais segura.

Contudo, tais discursos carregam uma conotação tão forte acerca da necessidade de combater o “inimigo”, que parecem legitimar a necessidade do emprego de todos os meios possíveis para proporcionar um enfrentamento de efetividade máxima, mesmo que para isso seja necessário desbordar-se dos limites da legalidade. Conforme Wermuth (2015, p. 118), em se tratando de terrorismo, a violência, a tortura, o sequestro e outras tantas práticas extralegais ganham destaque, como se os Estados democráticos não conseguissem enfrentar o problema da segurança sem violar direitos e garantias fundamentais. Assim, tolera-se a flexibilização de direitos em nome do combate.

Este panorama, sem dúvida, aponta para a lógica da legitimação de ações violentas cometidas pelo Estado em nome da segurança, uma vez que, como bem acentuado por Neves Júnior e Machado (2015, p. 84), “[...] [é como se] nada mais justo que promover a invasão de seus países e suspender seus direitos civis, tanto nas nações ocupadas quanto nos próprios Estados atacados”.

Esta situação tem se agravado, sobretudo, a partir dos ataques às Torres Gêmeas, em 11 de setembro de 2001, marcando uma nova “doxa punitiva”, calcada pela “guerra global”, segundo Wermuth (2015, p. 119). Após os atentados, os Estados Unidos formalizaram uma ofensiva político-militar chamada “Guerra ao Terror” que, a despeito das críticas, segue até hoje, tendo por escopo legitimar práticas arbitrárias norte-americanas em prol do combate ao terrorismo (SOUZA, 2015, p. 97).

De fato, não se podem resumir os atentados à destruição de prédios e de vidas, mas sim entendê-los a partir do forte abalo emocional causado à população, a qual tinha uma sensação de que vivia em segurança após, sobretudo, o fim da Guerra Fria (CRETELLA NETO, 2009, p. 130).

Desse modo, há um discurso hegemônico, permeado por uma dicotomia entre o bem (no caso, identificada pelos Estados Unidos em função dos ataques) e o mal (terroristas), construída a partir de uma (re)construção da identidade do eu frente à diferença do outro (SOUZA, 2015, p. 97-99). Sobrevaloriza-se o primeiro em detrimento dos segundos, que devem ser logicamente depreciados.

Diante da essência do discurso da Guerra ao Terror norte-americana de (re)afirmar a identidade local diante das diferenças do outro (SOUZA, 2015, p. 97-99), percebe-se notável influência nas políticas antiterror de outras democracias ocidentais, com destaque para as europeias, que têm sido alvo de ataques terroristas ultimamente. Faz-se necessário, portanto, entender tais ataques à luz das políticas europeias antiterror pós-11 de setembro, bem como

investigar a repercussão que isso possa ter gerado na construção da recente legislação brasileira sobre o tema.

Não obstante, ponto relevante a ser considerado é que muitas medidas de segurança violadoras de direitos humanos já vinham sendo implementadas antes, mas, com a tragédia ocorrida em 11 de setembro, emergiu um bom pretexto para legitimar o combate ao terrorismo a todo e qualquer custo. Assim, aproveitando-se do sentimento de medo e vulnerabilidade que acometera a população, aliado à criação do próprio inimigo para respaldar o discurso dominante, a guerra ao terrorismo tornou-se a “justificativa perfeita” para legitimar a arbitrariedade da ação estatal a partir de então (WERMUTH, 2015, p. 119).

Enfim, tem-se um pano de fundo propício à atuação que desborda a legalidade, uma vez que o sentimento de repulsa aos terroristas tem um peso legitimador considerável para fomentar o combate ao terror (SOUZA, 2015, p. 102). Esse panorama tem caracterizado a edificação de um novo paradigma de governo para combater o terrorismo, que tem se valido da relativização dos direitos e garantias fundamentais para fins de proteger a sociedade e proporcionar-lhe a segurança pública.

O fenômeno é cunhado por Agamben (2004) como “estado de exceção”, e também pode ser entendido à luz do conceito de biopolítica, de Foucault (2005), que bem ilustram o jogo de interesses que existe por trás de todo o aparato estatal, o qual tem “escolhido” aplicar os direitos humanos para certas situações e deixado de exercê-lo para outras<sup>4</sup>.

A definição do estado de exceção perpassa por certa dificuldade, na medida em que é atrelada à guerra civil, à violência e também à resistência. O termo é bastante utilizado na doutrina alemã, porém desconhecido na francesa e italiana, as quais adotam as expressões “decreto de emergência” e “estado de sítio”. Para Agamben, o emprego desta última terminologia encontra-se equivocado, uma vez que traz em seu bojo uma noção de estado de guerra permanente que foi decisiva na história, sendo inadequada para caracterizar o fenômeno atual (AGAMBEN, 2004, p. 12 e 15).

---

<sup>4</sup> Inicialmente, a proposta do trabalho havia sido pensada a partir da “teoria do choque de civilizações”, de Samuel Huntington (1993), em que os conflitos que se desencadearam após a Guerra Fria possuíam conotação muito mais cultural e religiosa do que propriamente ideológica ou econômica. O autor entende os litígios como fruto de uma construção secular de diferenças acentuadas entre as civilizações, enquanto língua, historicidade, tradição, cultura e, claro, religião. Ao passo que o mundo tem se dessecularizado de maneira geral, a religião tem buscado preencher este espaço, de certa forma, vazio, dando margem ao fortalecimento dos fundamentalistas, não só centrado no islamismo, mas também no cristianismo ocidental, judaísmo, budismo e hinduísmo. Assim, atualmente, a mais significativa linha divisória da Europa já não é mais uma “cortina de ferro” sustentada pelo confronto ideológico, mas sim uma “cortina de veludo”, que segrega a diferença em um embate violento. Ocorre que esta teoria, ao desbordar da análise política da questão, e se centrar mais no aspecto religioso e cultural, pode servir de legitimação para o próprio cometimento de arbitrariedades pelos Estados que, supostamente, estariam a defender sua cultura, como é o caso dos Estados Unidos, razão pela qual se deixou de utilizá-la.

No entanto, é de se pontuar que a criação de um estado de emergência de forma permanente tem se tornado uma prática comum nos Estados contemporâneos, incluindo os que se dizem democráticos, mesmo que não se declare tal situação tecnicamente (AGAMBEN, 2004, p. 12-13). Isso decorre, em essência, da tecnologia de poder que o Estado tem se valido para controlar a vida de toda a população não só de forma disciplinar como também regulamentar (FOUCAULT, 2005).

Para entender melhor este fenômeno, é necessária uma análise histórica da forma como tem se articulado o poder desde o século XVII, coadunando-se com o pensamento de Foucault (2005, p. 289-298). Naquela época, empregava-se uma “tecnologia da disciplina do corpo”, voltada ao controle dos corpos, de caráter individualizante. Isso significa tornar o corpo dócil, útil e produtivo, por meio da disciplina, o que muito se vê na obra “Vigiar e Punir”, com a panoptização do mundo da vida (FOUCAULT, 2013).

No final do século XVIII, porém, surgiu uma “tecnologia regulamentadora da vida”, não mais centrada no homem-corpo, mas na vida, na população, no homem-espécie, na “massa global”. Assim, o controle se estendeu aos corpos colocados em “processo biológico de conjunto”, aos eventos fortuitos que podem, por ventura, ocorrer à determinada massa, tais como controle de natalidade, mortalidade, questões de segurança pública (FOUCAULT, 2005, p. 289-298).

De fato, trata-se de fenômenos coletivos, e que somente adquirem a devida importância quando compreendidos no nível de massa. Esta “nova” forma de poder se chama biopolítica<sup>5</sup>. Nas palavras de Foucault (2005, p. 294):

Pois aí não se trata, diferentemente das disciplinas, de um treinamento individual realizado por um trabalho no próprio corpo. Não se trata absolutamente de ficar ligado a um corpo individual, como faz a disciplina. Não se trata, por conseguinte, em absoluto, de considerar o indivíduo no nível do detalhe, mas, pelo contrário, mediante mecanismos globais, de agir de tal maneira que se obtenham estados globais de equilíbrio, de regularidade; em resumo, de levar em conta a vida, os processos biológicos do homem-espécie e de assegurar sobre eles não uma disciplina, mas uma regulamentação.

Enfim, ao passo que o controle disciplinar possibilitava uma acomodação, de certa forma, mais fácil, este outro, um controle regulamentar, revelava-se mais difícil. Contudo, eles não se excluíam mutuamente, mas sim passaram a manter um jogo duplo de disciplina e regulamentação (FOUCAULT, 2005).

---

<sup>5</sup> A primeira vez que Foucault utilizou o conceito de biopolítica foi na palestra intitulada “O Nascimento da Medicina Social”, no livro “Microfísica do poder” (FOUCAULT, 2012).

Cabe referir a crítica de Wermuth (2015, p. 130), no sentido de que o “ponto de decisão” acaba se tornando justamente a definição, pelo Estado, do momento em que uma vida não mais se mostra como relevante, política e economicamente, podendo ser, então, “eliminada do tecido social”. É nada mais que o poder que faz viver ou que deixa morrer (FOUCAULT, 2005, p. 294).

Por certo, esta lógica (perversa) pressupõe grande concentração de poder nas mãos do Poder Executivo, o qual passou a editar uma série de decretos com força-de-lei, sobretudo após a 1ª Guerra Mundial. O Poder Legislativo se limita, na maior parte das vezes, a confirmar as disposições emanadas por aquele poder (AGAMBEN, 2004, p. 19).

Ocorre que esta prática, de acordo com Agamben (2004, p. 19), conduz, paulatinamente, à “liquidação” da democracia, com o enfraquecimento da atuação dos poderes. Isso acaba levando à edificação da ideia de estado de exceção como paradigma de governo: “uma das características essenciais do estado de exceção – a abolição provisória da distinção entre poder legislativo, executivo e judiciário – mostra, aqui, sua tendência a transformar-se em prática duradoura de governo”, ou “técnica de governo”, segundo Wermuth (2015).

Assim, o estado de exceção proposto por Agamben (2004, p. 78-79) trata-se da suspensão da lei, com a criação de um espaço em que não há direito. Nessa “zona de anomia”, já não mais se operam as distinções entre direito público e privado, não havendo que se falar em determinações jurídicas. Veja-se que não é uma ditadura ou uma implementação deliberada e expressa de um regime autoritário, dado que acontece justamente na atualidade, em diversos regimes considerados democráticos.

Neste sentido, suspende-se a democracia para a própria proteção da democracia: uma manobra jurídica “perfeita”. Como os atos cometidos ocupam um “não-lugar absoluto”, pois não são transgressivos, nem executivos, nem legislativos, sua natureza parece escapar a qualquer definição jurídica (AGAMBEN, 2004, p. 79). Naturalmente, por esta via, as arbitrariedades restariam legítimas.

Veja-se que a norma está em vigor, porém não consegue ser aplicada, pois não há força para tanto. Ao contrário, aqueles atos que não possuem qualquer valor de lei adquirem sua força, aplicando-se mesmo que sem nenhuma condição formal para obrigar ou coibir os indivíduos. Trata-se, segundo Wermuth, de uma “exclusão inclusiva”, no que se tornou impossível a distinção entre o que é a execução e a transgressão da lei (WERMUTH, 2015, p. 120-121).

Então, no estado de exceção, a “pura força-de-lei” realiza uma norma cuja aplicação restou suspensa. Isso quer dizer que se deixa de aplicar a norma que é a regra, para poder então



vigorar a exceção (AGAMBEN, 2004, p. 63). Em outras palavras, o estado de exceção tem se tornado o paradigma de governo dominante nas democracias ocidentais, ao passo em que tem se transbordado em regra, em técnica de governo, em vez de ser – como a própria expressão já indica – apenas a exceção (WERMUTH, 2015, p. 119).

Para Agamben (2004, p. 17), está-se diante de um estado “keromático”<sup>6</sup>, no sentido de que se tem um vazio de direito, permitindo a comparação com o estado de natureza (muito embora não o seja). Isso porque os “plenos poderes” que são conferidos ao Poder Executivo para a edição de decretos com força-de-lei contribuem para que a exceção se torne a regra, e não mais a própria exceção. Em síntese (AGAMBEN, 2004, p. 39):

Na verdade, o estado de exceção não é nem exterior nem interior ao ordenamento jurídico e o problema de sua definição diz respeito a um patamar, ou a uma zona de indiferença em que dentro e fora não se excluem mas se indeterminam. A suspensão da norma não significa sua abolição e a zona de anomia por ela instaurada não é (ou, pelo menos, não pretende ser) destituída de relação com a ordem jurídica. [...]

Com isso, abre-se espaço para que o Estado, por meio de uma burocracia administrativa, delibere acerca da “vida” e da “morte” daquele que for detido, ou deixe-o em condição indefinida, sem qualquer aplicação do direito<sup>7</sup>. A lei, portanto, é um mero instrumento, que pode ser aplicada ou suspensa ao alvedrio estatal (WERMUTH, 2015, p. 122).

E o Poder Executivo, por meio das prerrogativas que lhe foram dadas, como suprarreferido, pode avaliar um determinado indivíduo, decidindo se constitui (ou não) perigo para o Estado, isso tudo de forma rápida, emergencial, por meio de um decreto. A objetificação do ser humano é clara: o excluído volta à vida nua (*zōē*), em detrimento da vida qualificada (*bios*) (WERMUTH, 2015, p. 123).

De fato, a vida começa a problematizar-se no campo do pensamento político, da análise do poder político, lidando-se com a população “como problema a um só tempo científico e político, como problema biológico e como problema de poder” (FOUCAULT, 2005, p. 288 e 293). Assim, tem-se o que Foucault chamou de “sociedade da normalização”: a norma pode se aplicar tanto para um corpo individualmente considerado (poder disciplinar), como para uma

---

<sup>6</sup> O autor aduz que a expressão “plenos poderes” é bastante utilizada, no contexto do estado de exceção, para caracterizar um estado “pleromático”, em que ainda não se deu a distinção entre os poderes. Porém, prefere falar em um estado “keromático”, para fins de esclarecer o vazio de direito que caracteriza tal estado (AGAMBEN, 2004, p. 17).

<sup>7</sup> Apenas para citar (uma vez que análise maior refoge do objetivo deste trabalho) o exemplo dos presos de Guantánamo, que se encontram detidos em condição indefinida, não se lhes sendo aplicado direito algum. Ver AGAMBEN, 2004 e WERMUTH, 2015.

população cujo objetivo seja regulamentar, em um processo de entrecruzamento (FOUCAULT, 2005, p. 302).

Por certo, o controle se torna mais acentuado, uma vez que não só atua em um homem, mas sobre toda uma coletividade. A questão do terrorismo ilustra muito bem esta situação. Se, de um lado, tem-se uma série de direitos humanos arduamente conquistados ao longo da história, por outro, há uma sociedade complexa que se sente vulnerável e confia nas mãos do Estado a tarefa de segurança, exigindo que este adote uma postura (imediata).

Diante deste cenário de vulnerabilidade, “[e]stamos todos em perigo, e todos somos perigosos uns para os outros”, diria Bauman (2008, p. 128). Evidente que o medo e o nervosismo são compreensíveis, porém há que se pontuar que são utilizados pelos próprios governos e pela imprensa como ferramenta para alcançarem seus próprios propósitos (HOBSBAWN, 2007, p. 136).

E isso gera, no senso comum, a ideia de que não importam os meios utilizados, contanto que se consiga combater a violência e erradicar o terrorismo, o cenário perfeito para o estado de exceção como paradigma de governo dominante que tem se alastrado a nível global. Neste sentido, bem destaca Wermuth (2015, p. 133): “Assiste-se a um processo de banalização da tortura e de outras formas de violência, supostamente justificáveis sob a ótica de que devem ser empreendidas em nome da eficiência na guerra ao terror. A guerra deixa de ser a *ultima ratio* e passa a configurar como *prima ratio*, sedimentando a política”.

De todo modo, o estado de exceção encontra-se latente, sempre pronto, à disposição para ser utilizado quando se está diante de uma suposta situação de ameaça (WERMUTH, 2015, p. 124). Assim, a tecnologia de poder sobre o homem-espécie mostra-se bem sucedida (FOUCAULT, 2005), uma vez que, parafraseando Souza (2015, p. 111), “somos levados a ter ódio dos terroristas” e a sentir pena dos americanos”, dos europeus, enfim.

Em suma, assiste-se a um processo de desumanização dos terroristas, para fins de possibilitar a violência arbitrária, o que novamente se percebe da relação dicotômica do “nós” e “eles”. O inimigo é um “perigo concreto e real” a toda a civilização ocidental (SOUZA, 2015, p. 103 e 109), que deve ser combatido. Até porque, “[...] quanto mais abstrato e ubíquo, quanto mais fugidio e inapreensível, quanto mais desconhecido e invisível, mais medo o inimigo provoca e, reflexamente, reafirma a necessidade de mais e mais segurança.” (WERMUTH, 2015, p. 135).

A partir deste panorama, verifica-se que o discurso dominante tende a reagir de forma bastante desproporcional diante dos danos reais sofridos ou da ameaça<sup>8</sup>. Forças policiais, militares, de inteligência, todas são mobilizadas para perpetrar ações contra os grupos terroristas que são inaceitáveis pela comunidade internacional, haja vista que acarretam graves violações, cerceamentos de liberdades arduamente conquistadas pelas sociedades pluralistas que se constituíram democráticas (CRETELLA NETO, 2009, p. 167).

Segundo Hobsbawn (2007, p. 44-46), para quem não está diante de uma “guerra contra o terror” ou “terrorismo”, a não ser em termos metafóricos (dado que o terror em si é empregado por atores políticos particulares como uma tática, e não como um programa), não há que se falar em riscos reais para a estabilidade do mundo. Muito embora seja inaceitável sob o ponto de vista moral e também indiscriminado, o autor (2007, p. 44) pontua que:

[...] são irrisórios os perigos reais para a estabilidade do mundo, ou para qualquer país estável, que decorrem das atividades das redes terroristas pan-islâmicas contra as quais os Estados Unidos proclamaram sua guerra global, ou mesmo da soma de todos os movimentos terroristas que atuam hoje, qualquer que seja o lugar. Embora eles matem muito mais gente do que seus predecessores – mas muito menos do que os Estados –, o risco de vida que causam é mínimo do ponto de vista estatístico. E, do ponto de vista da agressão militar, eles praticamente não contam. A menos que esses grupos ganhassem acesso a armas nucleares – o que não é impensável, mas não chega a ser uma perspectiva imediata –, o terrorismo pede cabeça fria, e não histeria.

Neste contexto, cabe referir duas teorias jurídicas, explicitadas por Cretella Neto (2009, p. 192-193), para se fazer frente a atos terroristas: “imposição da lei” e “uso da força”. Na primeira, os terroristas são capturados e, ato contínuo, processados e julgados de acordo com as leis nacionais, respeitando o devido processo legal, e sem conferir um *status* diferenciado aos criminosos. Por outro lado, na segunda, há um emprego considerável da força militar, sem a utilização do devido processo legal, sob o argumento de reparação dos danos ocasionados a inocentes.

Deste modo, imprescindível nortear-se pela “imposição da lei”, buscando enquadrar-se o crime de terrorismo dentro dos respectivos sistemas constitucionais democráticos (ocidentais), com respeito aos direitos básicos da pessoa humana, e também em consonância com normas e princípios internacionais de direitos humanos. Por certo, os responsáveis pelos ataques terroristas devem ser punidos, contanto que se siga o devido processo e julgamento de suas condutas, sob pena de retrocesso. É necessário, então, como aduz Hobsbawn (2007),

---

<sup>8</sup> Vale destacar divisão doutrinária em “Políticas antiterroristas”, que visam a impedir a ocorrência do atentado, e “Políticas contraterroristas”, que são respostas após o atentado (NEVES JÚNIOR e MACHADO, 2015, p. 89).

resistir à retórica do medo irracional, largamente utilizada em discursos que visam a legitimar sua postura de cunho imperialista.

Diante desse quadro, passa-se à análise das políticas e legislações europeias antiterror pós-11 de setembro.

## **1.2 As políticas e legislações europeias antiterror pós-11 de setembro de 2001: entre o discurso solidarista e a prática soberanista.**

A análise das políticas europeias e das legislações europeias antiterror dá-se, primeiramente, a partir de uma perspectiva global, que busca contemplar o delineamento histórico do tema até a situação atual. Em um segundo momento, abordam-se as legislações mais relevantes, tendo sido adotado critério metodológico para fins de selecionar tais marcos normativos, adiante melhor esclarecido. Por fim, questiona-se a atuação europeia frente à determinação da Resolução nº 2248/2015, editada pela Organização das Nações Unidas após diversos atentados terroristas em 2015.

Com relação às políticas europeias antiterror, é de se pontuar que a ação da União Europeia foi bastante incisiva após os ataques de 11 de setembro de 2001, uma vez que o combate ao terrorismo foi traçado como meta prioritária da política de segurança. Isso se deve, de acordo com Brandão (2011, p. 47), ao fato de que “a percepção de uma ameaça existencial [levou] à [sua] prioritarização [...], imprimindo um carácter de urgência na adoção (sic) de medidas excepcionais”.

Por certo, houve percalços neste caminho, e novos contornos advieram, sobretudo, a partir dos atentados ocorridos em Madri (2004) e Londres (2005). Diante disso, a estratégia antiterrorista da União Europeia voltou seu enfoque, então, para o compromisso estratégico de “combater o terrorismo em todo o mundo, no pleno respeito pelos direitos humanos e tornar a Europa mais segura, para que seus cidadãos possam viver num espaço de liberdade, segurança e justiça” (CONSELHO DA UNIÃO EUROPEIA, 2005, p. 3).

Contudo, esse discurso é, não raras vezes, uma prática retórica, uma vez que a prática tem demonstrado o estado de exceção como paradigma de governo, alicerçado no controle biopolítico da coletividade, a qual clama por mais e mais segurança, o que será melhor discutido ao longo deste subcapítulo. Com efeito, essa nova (re)organização definiu a supervisão política da atuação ao Conselho Europeu, que se tornou responsável por manter um diálogo com o Parlamento Europeu e com uma comissão que se encarregou do acompanhamento, tudo isso através de reuniões periódicas. No âmbito da União Europeia, projetou-se a necessidade de uma

atuação mais solidária, com enfoque coletivo, de modo que o trabalho abarcasse um triplo nível, nacional, europeu e internacional (CONSELHO DA UNIÃO EUROPEIA, 2005, p. 6).

Seguindo esta ideia, assentaram-se quatro pilares norteadores da política europeia antiterror: prevenir, proteger, perseguir e responder. Com relação à prevenção, há que se pontuar que se volta ao combate dos fenômenos internacionais de radicalização e recrutamento de grupos terroristas como a Al-Qaeda, seja de seus métodos, propaganda, enfim, condições que levam pessoas para o terrorismo. Esta etapa conta com bastante utilização da internet, enquanto estratégia de informação, juntamente com a promoção da democracia e do diálogo intercultural (CONSELHO DA UNIÃO EUROPEIA, 2005, p 7-9).

Em 2008, o Conselho Europeu verificou a necessidade de maior engajamento nesta vertente, tendo, então, proposto novas ações tanto de acompanhamento para a prevenção de ataques, como para a avaliação das ameaças e dos riscos (CONSELHO DA UNIÃO EUROPEIA, 2008, p. 5).

Por sua vez, a proteção se centra no fortalecimento de alvos considerados vulneráveis, juntamente com a valorização da ação coletiva. Parte-se da relevância de colaboração por parte dos Estados-membros, que deve ser fomentada pelas instituições europeias. Neste sentido, destacam-se estratégias de controle de fronteiras externas, aumento da segurança de transportes, portos, aeroportos, passaportes com dados biométricos, aliado a um intercâmbio de informações. Um dos exemplos é o Sistema de Informações Schengen, que será melhor explicitado na parte da legislação, dada sua relevância (CONSELHO DA UNIÃO EUROPEIA, 2005, p. 10-11).

Quanto à perseguição, visa a impedir planos, desarticular redes terroristas, acabar com seu financiamento e acesso a materiais passíveis de uso em atentados, bem como proceder ao congelamento de seus ativos, tudo com o respeito aos direitos humanos. Na hipótese de ocorrência de atentados, entregam-se os terroristas à justiça (CONSELHO DA UNIÃO EUROPEIA, 2005, p. 12-14).

Também, contempla-se o princípio da disponibilização de informações e proteção de dados referentes a “potenciais terroristas” (pessoas expulsas de países europeus por crimes que guardem relação com o terrorismo), e fomenta-se a prática de diálogos internacionais com vistas ao fortalecimento das políticas securitárias (CONSELHO DA UNIÃO EUROPEIA, 2005, p. 12-14).

Cabe referir, nesse quadro, que a revisão da estratégia pelo Conselho da União Europeia, em 2008, passou a reunir novos esforços especialmente sobre estes dois últimos pilares. Os argumentos invocados residem, basicamente, na necessidade de aperfeiçoamento de medidas

voltadas ao congelamento e confisco de ativos de propriedade de terroristas, dada a sua dimensão internacional (CONSELHO DA UNIÃO EUROPEIA, 2008, p. 2).

Em relação a este congelamento, o procedimento dá-se a partir de investigações que indicam pessoas, grupos ou entidades que possuem forte ligação com o terrorismo. Assim, elaboram-se listas com tais nomes, de modo que estes indivíduos sofrem drásticas limitações patrimoniais (CONSELHO DA UNIÃO EUROPEIA, 2008, p. 2). Aliás, esta tem sido importante ferramenta utilizada pela União Europeia para coibir o terrorismo, e que também tem ocupado peso importante em sua legislação.

Ocorre que isso leva ao questionamento acerca dos critérios utilizados nas investigações para se definir quem deve ou não compor as listas de nomes. Como se trata de uma medida bastante restritiva, os “suspeitos” não podem ficar à mercê da razoabilidade, sendo imprescindível a adoção de padrões que, ao mesmo tempo em que se proponham a investigar, igualmente respeitem os direitos humanos. O Conselho da União Europeia (2008, p. 8) já se manifestou nesse sentido: “A necessidade de respeitar os direitos fundamentais implica, em especial, que seja prestada a devida atenção à protecção (sic) e observância dos direitos processuais das pessoas a incluir na lista”.

De todo modo, esta é uma das práticas que proporciona uma (ampla) margem de discricionariedade estatal, no sentido de estabelecer quem são os suspeitos que devem ser alvo de investigação. Isso pode recrudescer o tratamento dado a investigados que, muitas vezes, são tratados *a priori* como terroristas, mas que, após todo um procedimento mais cauteloso, percebe-se que não o são. Então, se este instrumento for utilizado ao alvedrio, pode se configurar numa poderosa técnica de exceção.

Além disso, questões como o intercâmbio de informações e cooperação entre as autoridades nacionais também apresentavam deficiências na ocasião. Muito embora existissem avanços na capacidade nacional dos Estados-membros, diagnosticou-se a carência na coordenação de identificação/cruzamento/análise de elementos capazes de produzir informação de alta qualidade. Importante, assim, conjugar diversos dados, como exemplo, informações e investigações financeiras combinadas com dados terroristas, cooperação com o setor privado, etc., de modo que se forme uma rede mais organizada, com a maximização do aproveitamento de informações (CONSELHO DA UNIÃO EUROPEIA, 2008, p. 9-12).

Sobre a resposta, quarto pilar, parte do pressuposto de que cada Estado-membro deve lidar com os incidentes em seu respectivo território. A União Europeia, por seu turno, tem a função precípua de responder solidariamente diante da ocorrência de uma emergência extrema,

bem como prestar assistência às vítimas e às suas famílias (CONSELHO DA UNIÃO EUROPEIA, 2005, p. 15-16).

Em síntese, percebe-se que a atuação preventiva obviamente visa a evitar o terrorismo, de modo a combater as “causas profundas” que podem levar ao recrutamento, à radicalização, tanto no âmbito da Europa, como de mundo. A proteção se volta aos cidadãos e às infraestruturas, com o escopo de diminuir a vulnerabilidade ao cometimento de atentados, por meio de investimentos na segurança das fronteiras, nos transportes e nas infraestruturas essenciais (CONSELHO DA UNIÃO EUROPEIA, 2005, p. 3).

A vertente de perseguição se direciona aos terroristas propriamente, de forma a impedir que haja o planejamento, deslocamento, comunicação, financiamento dos grupos, ou na sua entrega à justiça para julgamento pós-atentado. A resposta busca diminuir, ao máximo, as consequências dos atos terroristas, e objetiva atender às necessidades das vítimas (CONSELHO DA UNIÃO EUROPEIA, 2005, p. 3). Importante se mostra, nesta etapa, o respeito a direitos fundamentais de processo e julgamento dado que, mesmo sendo condenados posteriormente pela justiça, os indivíduos fazem jus a um devido processo legal, assegurada a ampla defesa, sob pena de, novamente, incorrer-se no estado de exceção e da biopolítica.

De fato, denota-se um esforço para se evitar a prática de atos terroristas, aliado à salvaguarda da população civil, mas, na hipótese de ocorrência, tem-se a atuação frente à persecução criminal dos responsáveis, e a resposta que os governos devem dar às famílias envolvidas, ao país afetado de modo geral. É de se destacar, de acordo com a crítica de Brandão (2011, p. 49), a importância de a União Europeia possuir resposta eficaz aos ataques, com vistas à minimização de suas consequências. Isso contempla um trabalho de cooperação que atue em diversas áreas, desde a prevenção civil, preparação para situações de emergência até a gestão de crises e apoio às vítimas.

A partir deste panorama, contundente salientar que os principais atores na luta contra o terrorismo são os Estados-membros. A União Europeia tem, na verdade, uma função de “mais valia”, centrada, basicamente, em quatro eixos norteadores. Com efeito, deve contribuir de forma a fomentar as capacidades nacionais dos países (1), especialmente no recolhimento de dados e informações que possam ajudar nas investigações em seu conjunto, tendo em mente tanto a prevenção como uma possível resposta a atentados (CONSELHO DA UNIÃO EUROPEIA, 2005, p. 4).

Além disso, deve proporcionar um ambiente de cooperação a nível europeu (2), favorecendo um verdadeiro intercâmbio de informações entre Estados-membros (e suas autoridades policiais, judiciais) e as respectivas instituições europeias. A construção de uma

capacidade coletiva é igualmente papel importante (3), dada a necessidade de uma percepção-resposta a nível europeu, potencializadora das capacidades dos órgãos da Comunidade (como a Europol, a Eurojust, dentre outros). Ainda, compete-lhe firmar parcerias internacionais com outros organismos internacionais (4), como a Organização das Nações Unidas (CONSELHO DA UNIÃO EUROPEIA, 2005, p. 4).

Neste contexto, um outro ponto que merece ser devidamente analisado é o cenário atual, tendo em vista atos terroristas perpetrados recentemente a Paris, Bruxelas, dentre outras cidades europeias, fatos estes que importaram um redimensionamento da abordagem (CONSELHO DA UNIÃO EUROPEIA, 2005, 2008 e 2016).

De acordo com relatório técnico emitido pelo Conselho da União Europeia (2016, p. 2) em 27 de setembro de 2016, a política do bloco passou a nortear-se no sentido de fortalecer a segurança, considerando o fato de que o mundo hoje se caracteriza, sobretudo, pela mobilidade. A necessidade de uma abordagem diferente se dá, em especial, em função da crise dos migrantes e dos refugiados, bem como dos atentados terroristas.

Para tanto, de acordo com o Conselho, mister se faz a busca por um melhor intercâmbio das informações com fins de combater o terrorismo, ao mesmo tempo em que se devem contemplar investimentos futuros (imediatos) nas fronteiras externas para fins de torná-las mais seguras. Dentre as frentes de atuação específicas, destaca-se a prevenção e o engajamento de frear a radicalização, ao mesmo tempo em que se propõe a coibir incisivamente o acesso, por parte de terroristas e criminosos, a armas de fogo ou seu financiamento (CONSELHO DA UNIÃO EUROPEIA, 2016, p. 2-3), o que se relaciona às políticas que já vinham sendo adotadas há algum tempo pela União Europeia.

Em suma, parte-se do pressuposto de que os Estados-membros devem manter uma inter-relação com órgãos da instituição, possibilitando um maior aproveitamento do cruzamento de informações, mediante o fomento de uma “cultura de responsabilidade comum” (CONSELHO DA UNIÃO EUROPEIA, 2016, p. 6):

Face à ameaça terrorista atual, a eficácia dos controlos de segurança está altamente dependente da troca de informações não só entre as autoridades com poderes coercivos, mas também entre os diferentes serviços de informação. Uma partilha de informações atempada e eficaz entre as autoridades competentes constitui um requisito prévio para o êxito das medidas de luta contra o terrorismo. Continua, no entanto, a existir uma certa fragmentação, tanto a nível nacional como a nível da UE, o que pode gerar lacunas graves em matéria de segurança. Ao estabelecer pontes entre as duas comunidades, uma ação a nível da UE pode ajudar, tanto através da melhoria dos mecanismos da UE, tirando pleno partido das possibilidades de cooperação em conformidade com os Tratados da UE, como contribuindo para criar uma cultura de



responsabilidade comum, bem como a vontade e a capacidade para a transformar em ações concretas.

Sob este norte, a atual estratégia tem se voltado a cinco frentes ou etapas operacionais, quais sejam, desenvolvimento de uma gestão europeia integrada das fronteiras<sup>9</sup>, reforço do controle por meio do Sistema de Entrada/Saída (EES), instauração de um controle prévio de viajantes isentos da obrigação de visto, reforço na gestão da identidade e luta contra a fraude documental e, claro, maiores investimentos na Europol, polícia europeia, dotando a União de maior segurança (CONSELHO DA UNIÃO EUROPEIA, 2016).

Em relação a esta última, cabe referir a recente criação do Centro Europeu de Luta contra o Terrorismo, o qual está em operação desde 1º de janeiro de 2016. É considerado agora como a “espinha dorsal” da União Europeia na luta contra o terrorismo, na medida em que se caracteriza como centro de informação e cooperação com o escopo de ajudar os Estados-membros. Neste sentido, além de analisar o fenômeno, avalia as ameaças e também se propõe a auxiliar na elaboração de planos operacionais (CONSELHO DA UNIÃO EUROPEIA, 2016, p. 14).

Também, foi instaurado o Centro Europeu contra a Introdução Clandestina de Migrantes (EMSC), em 22 de fevereiro de 2016. Com o objetivo de dar suporte aos Estados-membros no desmantelamento de redes criminosas envolvidas no tráfico organizado de migrantes, concentra-se em pontos-chave onde essas redes são mais ativas, contribuindo para o fortalecimento das capacidades da União Europeia (CONSELHO DA UNIÃO EUROPEIA, 2016, p. 14).

No mais, destaca-se o Centro Europeu da Cibercriminalidade (EC3), que existe desde janeiro de 2013, e que tem o condão de recrudescer a aplicação coercitiva da lei contra a cibercriminalidade no âmbito da União Europeia. Ainda, desenvolve trabalho no sentido de auxiliar na proteção não só dos cidadãos europeus, mas também das empresas e dos governos dos Estados-membros (CONSELHO DA UNIÃO EUROPEIA, 2016, p. 14).

Percebe-se, assim, que em muito se invocou a palavra segurança como norte das políticas europeias antiterror. A prevalência deste vetor sobre o respeito aos direitos e garantias fundamentais é cristalina, especialmente considerando a mais recente decisão da Corte Europeia de Direitos Humanos, de 13 de setembro de 2016. O posicionamento adotado no julgado,

---

<sup>9</sup> Apenas para se citar, dado que uma análise mais aprofundada refoge ao objetivo deste estudo, o próximo passo envolve a criação da Guarda Costeira e das Fronteiras Europeias (CONSELHO DA UNIÃO EUROPEIA, 2016, p. 6).

conforme salienta Pinheiro (2016), é o de que os direitos dos acusados podem ser, então, flexibilizados em prol da defesa da sociedade.

O caso trata da prisão e interrogatório de três presos que planejaram os ataques terroristas em Londres (2005), os quais permaneceram por horas sem poder manter qualquer contato com advogado. A decisão entendeu que o caráter de urgência prevalece sobre o direito a ser assistido por um defensor, em um claro atentado aos direitos e garantias fundamentais, coadunando-se com a prática de exceção, que em muito se vale de situações emergencialmente criadas para fins de respaldar a utilização da violência (PINHEIRO, 2016).

Além dos relatórios técnicos em questão, é de se destacar o mais recente “Eubarômetro europeu”, pesquisa de campo realizada entre 09 e 18 de abril de 2016 pelo Parlamento Europeu para avaliar as percepções e também as expectativas dos cidadãos europeus acerca das ações da União Europeia<sup>10</sup>, com destaque especial para a luta contra o terrorismo. A amostra da população foi de 27.969 cidadãos europeus, com idade igual ou superior a 15 anos, e a metodologia se deu por meio de entrevistas diretas pessoais (PARLAMENTO EUROPEU, 2016, p. 5).

Muito embora os resultados da presente investigação e suas respectivas conclusões não sejam, necessariamente, os posicionamentos oficiais adotados pela União Europeia, entende-se que são bastante úteis para contrastar a atuação do bloco frente à opinião pública. Sem dúvida, esta inter-relação contribui para definir as próximas etapas e operações europeias contra o terrorismo, na medida em que traduz as expectativas da população em termos de prevenção e resposta, bem como aquelas atitudes que podem encontrar maior legitimação em detrimento de outras (uma estratégia política, pois).

Importante destacar que o contexto em que se realizou o trabalho de campo e em que se projeta(ra)m as políticas antiterror é o mesmo. Em nível nacional, foram repisados os trágicos atentados perpetrados em Bruxelas (22 de março de 2016), na França (em janeiro e novembro de 2015), na Dinamarca (em fevereiro de 2015), no Reino Unido (em julho de 2005) e, ainda, na Espanha (em março de 2004) (PARLAMENTO EUROPEU, 2016, p. 5-6).

Além disso, trata-se de um período em que a “migração em massa” se mantém em todo o território da União Europeia, implicando tanto consequências humanas como políticas, e também houve diversas eleições e referendos antes da realização do trabalho de campo. Em

---

<sup>10</sup> Os resultados foram considerados por país e também de acordo com a média da União Europeia, a qual é ponderada. Neste sentido, os seis Estados-membros mais populosos (Alemanha, Itália, Reino Unido, França, Espanha e Polónia) representam aproximadamente 70 % desta média (PARLAMENTO EUROPEU, 2016, p. 6).

âmbito internacional, pontuou-se o conflito na Síria e a crise migratória (PARLAMENTO EUROPEU, 2016, p. 5-6).

A partir da análise dos resultados das entrevistas, verifica-se que muitos cidadãos europeus, a despeito de não possuírem conhecimento técnico sobre competências e responsabilidades da União Europeia, consideram sua atuação insuficiente, pugnando por uma postura mais incisiva em certos domínios, como é o caso do terrorismo (PARLAMENTO EUROPEU, 2016, p. 7).

Isso se deve diante da identificação de determinadas crises que tem permeado o panorama europeu, tais como a) econômica e financeira, b) migratória, c) ação externa, segurança, defesa e valores europeus (foco de análise) e d) proteção ao meio ambiente (PARLAMENTO EUROPEU, p. 8 e 9).

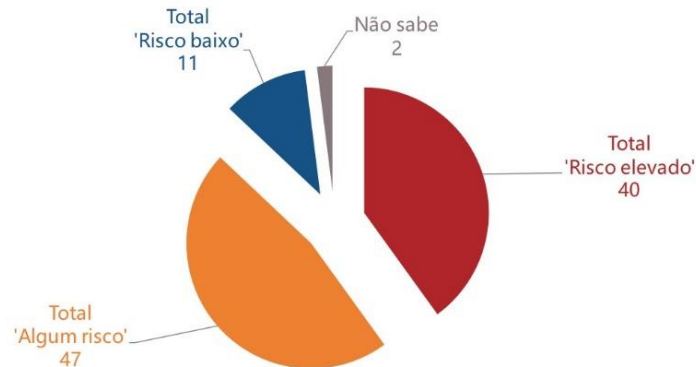
Estas questões têm demandado uma resposta quase que imediata por parte da União Europeia, no entanto, como se tratam de problemas estruturais, a ação requer, evidentemente, projeção no tempo. Só assim será possível o aperfeiçoamento das deficiências e a introdução de novos mecanismos para seu enfrentamento.

De forma semelhante, observa-se a importância dada pelo Conselho da União Europeia à segurança do bloco, uma vez que reconhece que esta reflete a segurança interna de cada um dos Estados-membros. Se, juntos, os países devem se unir como conjunto, impende um modelo de maximização de oportunidades que propiciem a cooperação e o “pleno respeito” aos direitos humanos (CONSELHO DA UNIÃO EUROPEIA, 2016, p. 2).

Assim, no que toca à luta contra o terrorismo, cabe pontuar que 69% dos entrevistados consideram que a ação da União Europeia revela-se insuficiente, e 82 % gostariam de uma maior intervenção. Sobre a promoção da democracia e da paz no mundo, 51% entendem que a atuação da União Europeia é insuficiente, e 68% gostariam de uma postura mais interventiva (PARLAMENTO EUROPEU, 2016, p. 9).

Neste ponto, os entrevistados foram perquiridos acerca do risco de ataque terrorista atualmente. A percepção da população é diferente, variando conforme o país. De toda sorte, o risco é tido como elevado (8-10 numa escala de 1-10) por 40% dos entrevistados, especialmente para a França (64 %), o Reino Unido (55 %) e a Bélgica (50 %), segundo maioria absoluta. Para 47%, o risco é considerado médio (4-7 numa escala de 1-10) e, para os outros 11%, o risco é baixo. (PARLAMENTO EUROPEU, 2016, p. 9-10). Assim demonstra a figura abaixo:

Figura 1 - Avaliação da ameaça de terrorismo em um país



Fonte: (PARLAMENTO EUROPEU, 2016, p. 37)

Ainda, o nível mundial foi apresentado como a escala mais adequada para se combater o terrorismo de forma mais efetiva, conforme 38% da população. Em seguida, 23% entende que tal deve se dar a nível europeu, 21% a nível nacional, 6% a nível local ou regional, e 10% acredita que melhor seria em todos os níveis simultaneamente (PARLAMENTO EUROPEU, 2016, p. 10). Quanto às medidas mais urgentes que devem nortear a luta contra o terrorismo, foram disponibilizadas treze opções, tendo-se deixando, ainda, opção “livre” para sugestões e a hipótese “não sabe”. No caso, cada entrevistado poderia escolher o máximo de 4 políticas (PARLAMENTO EUROPEU, 2016, p. 9).

Da análise dos resultados, percebe-se que, em primeiro lugar, 42% acredita que o combate deve ser feito ao financiamento de grupos terroristas, seguido de 41% que defende uma ação voltada contra as causas profundas a radicalização. Em terceiro lugar, 39% prefere um controle mais reforçado das fronteiras externas da União Europeia. Na sequência, 36% optou por uma cooperação entre os serviços policiais e de informações dos Estados-Membros com a Europol (agência de coordenação policial da União Europeia) e 35% pelo combate ao tráfico de armas dentro da União Europeia (PARLAMENTO EUROPEU, 2016, p. 9-10).

Ponto importante a se considerar é que o respeito aos direitos fundamentais do Estado de Direito ocupou a penúltima posição, com apenas 13% do percentual (PARLAMENTO EUROPEU, 2016, p. 9-10), o que significa que não é visto como prioridade por parte dos

cidadãos europeus e pode servir de bom pretexto para a União Europeia valer-se do estado de exceção como paradigma dominante na prática.

Em continuidade à análise da atuação da União Europeia, tem-se a pesquisa empírica daqui referente às legislações antiterror, realizada por meio do buscador *Euro-lex* (UNIÃO EUROPEIA, 2016), o qual conta com diversos filtros para facilitar a pesquisa. Dentre eles, têm-se a “coleção”, que contempla tanto a legislação da União Europeia, quanto as nacionais, o tipo de documento, autor, delimitação temporal, base jurídica, além da pesquisa de texto.

Em uma primeira busca, apenas com a palavra “terrorismo”, selecionando-se a opção todos os documentos da base de dados, chegou-se a 5316 resultados, o que inviabilizaria a análise, dada a limitação da presente pesquisa. Deste modo, somou-se a palavra “combate”, juntamente com “terrorismo”, mas ainda assim os resultados foram bastante altos, perfazendo um total de 2641 documentos. Ao se refinar a pesquisa com o filtro “legislação”, chegou-se ao número de 334.

Ato contínuo, foram inseridas outras expressões, como “política europeia antiterror”, com fins de se possibilitar um maior aprimoramento na pesquisa. Contudo, percebeu-se que isso poderia gerar um refinamento negativo, vez que resultados mais abrangentes poderiam ser preteridos. Necessário se fazia, portanto, um procedimento que, ao mesmo tempo que pudesse contemplar a abrangência do fenômeno, viabilizasse uma análise global do tema, objetivo deste tópico.

Diante das tentativas e erros, chegou-se ao seguinte critério metodológico. Em primeiro lugar, delimitou-se o grande filtro “legislação”, deixando-se de analisar outros documentos mais genéricos. Inseriu-se apenas a palavra-chave “terrorismo”, com fins de permitir uma maior amplitude da pesquisa, haja vista que as outras expressões poderiam impedir a identificação de marcos normativos importantes, mas que não fizessem remissão expressa a elas.

Na referência do documento, foi selecionado apenas “regulamento”, isso porque, de acordo com a União Europeia (2016b), este é o único “ato legislativo [que é] vinculativo [e] aplicável em todos os seus elementos em todos os países da EU”. No caso dos demais (diretivas, decisões, recomendações, pareceres), ou são apenas vinculantes para as próprias partes, ou são baseados em diretrizes gerais, razão pela qual foram desconsiderados. Objetiva-se, então, averiguar a política europeia antiterror com base em instrumentos jurídicos gerais que vinculem a todos os países integrantes da União Europeia.

Neste contexto, a delimitação temporal se deu de 12/09/2001 até 12/10/2016. Apenas se registra que, caso verificada uma legislação realmente importante após a edição da Lei 13.260/2016, que data de 16 de março de 2016 (BRASIL, 2016), não será, por óbvio, objeto de

comparação no item 2.2 deste trabalho, quando se estabelecerá cotejo entre os marcos normativos europeus e o brasileiro.

Diante destes critérios, notou-se que os resultados reduziram drasticamente, chegando-se ao número de 87. Por certo, não há como se aclarar o conteúdo de todos estes documentos, mas, como o próprio buscador disponibiliza ferramenta para organizar a pesquisa de acordo com critérios, selecionou-se a opção “relevância descendente”. Assim, as legislações foram dispostas de acordo com a ordem decrescente de importância. A análise se centrou, de modo geral, nas dez primeiras. Isso porque já permitem uma visão geral da legislação europeia antiterror.

Nesse sentido, a mais importante de todas as legislações é o Regulamento n° 2580/2001, editado em 27 de dezembro de 2001, pelo Conselho da União Europeia (2001), e que segue em pleno vigor. Este tem sido o pilar da política externa securitária europeia pós-11 de Setembro, com vistas ao estabelecimento de medidas restritivas específicas de combate ao terrorismo dirigidas contra determinadas pessoas e entidades.

Da análise das motivações do documento, percebe-se que, em sessão extraordinária realizada pelo Conselho Europeu em 21 de Setembro de 2001, logo após os ataques das Torres Gêmeas, o terrorismo passou a ser visto como um desafio não só para a Europa, mas para o mundo como um todo, e que seu combate deveria ser norteado como objetivo prioritário da União Europeia (CONSELHO DA UNIÃO EUROPEIA, 2001).

Tendo em vista estas premissas, o regulamento se mostra medida imperiosa para a atuação tanto em nível comunitário como complementar dos procedimentos administrativos e também judiciais. Os Estados-Membros, por sua vez, têm a tarefa de disporem de regras para garantir a execução de tal marco normativo e para cominarem sanções em caso de seu descumprimento (CONSELHO DA UNIÃO EUROPEIA, 2001).

Do teor do documento, observa-se que a União Europeia voltou seu enfoque à prevenção e proibição do financiamento do terrorismo. Conforme art. 2º, itens 1 e 3, há a previsão de congelamento de fundos, recursos econômicos, bens de todo tipo, seguros, empréstimos, garantias, etc., relativos a pessoas singulares ou coletivas, grupos ou entidades que mantenham relação com a atividade do terrorismo. Quanto a estas últimas, o procedimento dá-se a partir da elaboração de listas - cujo risco de arbitrariedades é grande - a serem regularmente atualizadas e divulgadas pela União Europeia, que contemplam aqueles que oferecem riscos ao cometimento (ou auxílio de algum modo) de atos terroristas (CONSELHO DA UNIÃO EUROPEIA, 2001).

Além disso, há que se fazer menção ao âmbito de aplicação do regulamento, o qual se estende a todo o território da Comunidade, inclusive ao espaço aéreo (art. 10). Também abarca nacionais de um Estado-membro que se encontrem em outro local, e pessoas coletivas, grupos ou entidades constituídos ou registrados de acordo com o direito de um dado Estado-membro, ou ainda nas situações em que mantenham acordos comerciais com a União Europeia. Por último, destaca-se a aplicação do regulamento quando se estiver a bordo de aeronaves ou embarcações cuja jurisdição seja de um Estado-membro (CONSELHO DA UNIÃO EUROPEIA, 2001).

Frente a esse panorama, os sete regulamentos seguintes na ordem de relevância são atualizações do supramencionado, girando em torno, basicamente, da alteração dos nomes das pessoas e entidades monitoradas, e também de locais oficiais competentes dos países membros para levar a cabo o regulamento. Um dos casos mais recentes, o Regulamento nº 2016/1710 (CONSELHO DA UNIÃO EUROPEIA, 2016), de 27 de setembro de 2016, deixou de aplicar a obrigação de congelamento de ativos e proibição de disponibilização de fundos econômicos para as FARC (Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colômbia).

No mais, deixa-se de se fazer maior análise destes marcos normativos, porém se salienta a importância cabal que ocupam na atual conjuntura da União Europeia, especialmente no poder de congelamento de recursos econômicos a quem por eles são atingidos. Assim, percebe-se que a legislação europeia tem se norteado de tal maneira, desde 2001, para fazer frente ao terrorismo.

Seguindo a ordem, o nono regulamento é o de nº 8171/2004, que introduziu novas funções ao Sistema de Informação de Schengen, incluindo o combate ao terrorismo. Em síntese, este sistema tem por objetivo o fornecimento de informações com vistas à preservação da ordem e da segurança pública nos territórios dos Estados-membros (CONSELHO DA UNIÃO EUROPEIA, 2004).

Na ocasião, deliberou-se que, em razão da necessidade de aperfeiçoamento desta ferramenta e da necessidade de se traçar melhor atuação na luta contra o terrorismo, contundente proporcionar uma troca mais efetiva de informações suplementares entre os países envolvidos, atendendo a regras de proteção e supressão de dados (CONSELHO DA UNIÃO EUROPEIA, 2004). De todo modo, o documento dispõe de alterações de dispositivos da Convenção de Schengen, na lógica de salvaguardar a segurança e a ordem. No mais, como o décimo documento normatiza uma situação específica da Birmânia/Mianmar, não será objeto de análise.

Com base nestas questões, percebe-se que a União Europeia tem empregado discurso solidarista, com vistas ao desenvolvimento de capacidades coletivas em apoio às nacionais. De um lado, tem-se a utilização de medidas bastante restritivas na atuação contra o terrorismo, como bem se pode verificar das políticas e legislações que preveem o congelamento de ativos de “suspeitos” com a elaboração de listas, o recrudescimento do uso da força, a paranoia securitária. De outro, há o comprometimento com o respeito aos direitos fundamentais, pelo menos formal, nos relatórios do Conselho da União Europeia, muito embora a prática esteja demonstrando o contrário, sobretudo em situações excepcionais que requerem a gestão de crises e a tomada de decisões emergenciais.

Não obstante, é relevante contrastar o panorama europeu com a Resolução nº 2249, de 20 de novembro de 2015, editada pelo Conselho de Segurança (2015) das Nações Unidas, uma vez que se encontra inserida no contexto pós-ataques de Paris, Bruxelas, Tunísia, Turquia, Sinai, Turquia dentre outros que se sucederam no ano em questão, tendo peso importante, ao se considerar o paradigma internacional da luta contra o terrorismo. Da análise do documento, observa-se, basicamente, a reiteração de repúdio ao terrorismo, atrelando-o a causas, sobretudo, de ordem religiosa ou étnica, o que não deixa de se aproximar das ideias de Huntington (1993), aqui desconsideradas porque podem servir de legitimação do discurso imperialista ocidental.

De igual modo, salienta-se a necessidade de seu combate a todo e qualquer custo, dado que se consubstancia em uma ameaça “sem precedentes” tanto para a paz como para a segurança internacional. Isso porque os grupos, especialmente o Estado Islâmico, chamado de Daesh, possuem capacidade e também interesse de perpetrarem novos atentados, o que reforça a necessidade de atuação por parte dos Estados (CONSELHO DE SEGURANÇA, 2015, p. 1).

Por sua vez, verifica-se o apelo para a adoção de “todas as medidas” possíveis para frear o fenômeno, especialmente para redobrar esforços no sentido de conter o fluxo dos combatentes estrangeiros advindos do Iraque e da Síria. Também, é de se pontuar o binômio prevenção-repressão, de matriz econômica, voltado justamente à supressão do financiamento do terrorismo. Aliado a isso, tem-se um discurso de proteção aos direitos humanos, direito internacional, humanitário e refugiados, que permeia todo o texto da resolução, de modo a reforçar que o combate deve atender tais direitos e garantias fundamentais (CONSELHO DE SEGURANÇA, 2015).

Contudo, é de se pontuar que o presente instrumento jurídico, na verdade, possui uma conotação soberanista muito forte em seu pano de fundo. Ao invocar, de plano, o respeito à soberania, independência, unidade e integridade territorial, valoriza muito mais a atuação



individual no combate ao terrorismo, dando margem para que cada Estado possa, por si só, incorporar todos os esforços em prol da causa.

Por certo, questionável se mostra este poder que lhes é conferido, justamente porque se revela um ponto frágil diante do esforço coletivo que vinha sendo delineado até então. Na verdade, a formação de um bloco cooperativo ainda hoje é uma tarefa bastante difícil de se substancializar. Mesmo que os Estados assumam diversos compromissos internacionais em se tratando de terrorismo e formalmente se unam na luta, a prática tem demonstrado uma atuação fragmentada, o que, conseqüentemente, conduz a arbitrariedades.

Isso porque, quando um Estado é alvo de terrorismo, como é o caso da França e Bélgica atualmente, ele canalizará “todas suas forças” em prol de seu combate, mesmo que na prática “tenha” que, excepcionalmente, violar direitos e garantias fundamentais. É dizer, necessita-se sempre reafirmar a necessidade constante de respeito aos direitos humanos para fins de legitimar a atuação do Estado, mas se utiliza deste jogo de palavras para, igualmente, deixar de aplicar todo o arcabouço jurídico protetivo da dignidade humana.

De fato, percebe-se uma dicotomia na atual política europeia e mundial antiterror. Ao mesmo tempo em que há esforços na construção de uma capacidade coletiva, por outro lado, quando há o recrudescimento da crise, sobretudo diante de ataques terroristas que chocam a população de maneira geral, tem-se a oportunidade em que sobrevém o discurso soberanista de atuar com todos os esforços. Ora, esta visão é, sem dúvida, criticável, na medida em que se vale de um momento específico para legitimar a arbitrariedade como técnica para a gestão da crise. Ou seja, a exceção se torna a regra, o ser humano é vilipendiado, porque supostamente não merece ser tratado como tal.

Isso corrobora com a tese de anteriormente aludida de que se vivem tempos de exceção, com governo biopolítico de Estados cuja população clama por segurança pública e cobra uma postura imediata, mesmo que para isso seja necessário esquecer, momentaneamente, direitos fundamentais. Contudo, a prática, em tese, excepcional, ganha novos contornos, uma vez que, infelizmente, tem se transformado em regra.

Com efeito, diante do exposto, passa-se à análise do caso brasileiro para posterior confronto com o caso europeu.

## **2 A ATUAÇÃO DO BRASIL NO COMBATE AO TERRORISMO FRENTE AO PANORAMA EUROPEU: A (IN)CONSTITUCIONALIDADE DA LEI 13.260/2016**

Observando-se a discussão acerca do estado de exceção global e as implicações das políticas e legislações europeias sobre terrorismo, necessária se faz agora a análise, primeiramente do panorama brasileiro, para posterior cotejo com o cenário europeu. Neste sentido, procede-se ao estudo crítico da Lei 13.260/2016 bem como ao questionamento a respeito da (des)necessidade de regulamentação específica dos crimes de terrorismo no território brasileiro (2.1).

Na sequência, procura-se analisar a referida legislação brasileira frente ao panorama de estado de exceção e biopolítica já abordados nesse trabalho. Assim, será estabelecida comparação da Lei 13.260/2016 com as políticas europeias antiterror já aludidas, discutindo-se a (in)constitucionalidade da lei brasileira.

## **2.1 Análise da Lei 13.260/2016 e a (des)necessidade de regulamentação específica dos crimes de terrorismo no Brasil**

Conforme se pontuou até então, o combate ao terrorismo tem se valido de um discurso de medo que torna o outro uma ameaça, um perigo, o que já se consubstancia em um indicativo de legitimação de práticas de violência. A população, de maneira geral, com receio de que possa perder sua liberdade, passa a ser conivente com a ampliação dos poderes do Estado no campo da segurança pública, corroborando com atos de exceção praticados em nome de uma suposta ordem.

A partir desta visão, percebe-se o distanciamento entre a teoria normativa e jurídica de respeito aos direitos humanos no combate ao terrorismo, de um lado, e a prática típica do controle biopolítico foucaultiano e a exceção agambiana, de outro. Relevante se mostra, assim, entender o fenômeno no caso brasileiro, dadas suas peculiaridades em relação ao cenário europeu.

Para fins de se proceder a posterior comparação entre ambos, primeiramente cabe tecer algumas considerações sobre como o Brasil tem enfrentado a questão do terrorismo para, na sequência, analisar-se a Lei 13.260/2016, ou “Lei do terrorismo”, e o panorama em que foi editada. Por último, é de se perquirir se esta é, realmente, necessária enquanto marco normativo ou se as respostas já oferecidas pelo Direito Penal bastam, por si só, à solução das demandas. Isso já prepara o terreno para a comparação entre a lei brasileira e o cenário europeu, com vistas à averiguação de possível inconstitucionalidade daquela.

Em primeiro lugar, salienta-se que a preocupação brasileira em relação ao terrorismo começou na década de 1980, quando ocorreram atentados à embaixada e quartéis

estadunidenses em Beirute. A partir de então, a Polícia Federal brasileira, receosa de possíveis sequestros de aeronaves a atentados bombistas, passou a atuar no chamado “Comando de Operações Táticas” (COT), após sua criação por recomendação do Ministério da Justiça, com o escopo de oferecer uma resposta cinética diante de atos de terrorismo. O grupo especializado segue ativo até hoje, e tem importante papel na luta contra o terrorismo em solo brasileiro (LASMAR, 2015, p. 49).

Por outro lado, ainda na década de 60 e 70, já se verificam tratados internacionais assinados pelo país. Como exemplos, podem ser destacados: o Convênio de Tóquio sobre infrações e outros atos cometidos a bordo de aeronaves (1963), a Convenção de Haia para a repressão ao apoderamento ilícito de aeronaves (1970), a Convenção de Montreal para a repressão de atos ilícitos contra a segurança da aviação civil (1971), a Convenção para a prevenção e a punição dos crimes cometidos contra pessoas internacionalmente protegidas, incluindo os agentes diplomáticos, a Convenção para a prevenção e repressão da tomada de reféns (1979) e a Convenção sobre apropriação e utilização ilícita de materiais nucleares (1980) (PELLEGRINI, 2016).

Com a Constituição Federal de 1988, o ordenamento jurídico-constitucional brasileiro sedimentou-se em uma cultura pacifista, de promoção da dignidade humana. Em termos relações internacionais, o art. 4º da Constituição Federal destaca a prevalência dos direitos humanos (inciso II) aliada à defesa da paz (inciso IV), com o repúdio a todas as formas de violência, dentre as quais o terrorismo (inciso VIII). No art. 5º, XLIII, nota-se que este crime é grave, uma vez que imprescritível e insuscetível de graça ou anistia (BRASIL, 1988).

Com a viragem normativa, houve a assinatura de mais seis tratados internacionais, perfazendo um total de 12: Protocolo para a repressão de atos ilícitos violentos em aeroportos que prestem serviço à aviação civil internacional (1988), Convenção para a supressão de atos ilícitos contra a segurança da navegação marítima (1988), Protocolo para a repressão de atos ilícitos contra a segurança das plataformas fixas colocadas na plataforma continental (1988), Convenção sobre a marcação de explosivos plásticos para sua detecção (1991), Convenção internacional para a repressão de atentados terroristas cometidos com bombas (1997) e Convenção da ONU sobre prevenção e repressão ao financiamento ao terrorismo (1999), esta última a mais importante de todas (PELLEGRINI, 2016).

Ocorre que, mesmo com a preocupação formal reconhecida por meio dos referidos tratados internacionais e a proteção constitucional dada à vida, à dignidade humana e o repúdio ao terrorismo, a implementação de ações práticas devidamente institucionalizadas em prol do combate ao terrorismo não foi objeto de real atenção. Neste sentido, diante da inexistência de

atentados no Brasil no cenário recente, somado ao fato deste novo paradigma democrático, criou-se a ilusão de que o país estaria imune ao terrorismo, não sofrendo riscos de atentados.

Essa postura “negacionista”, de acordo com Lasmar (2015, p. 49 e 55), fundamenta-se em uma série de argumentos que vão desde o medo de estigmatização da população muçulmana e o receio de que o turismo internacional possa ser afetado, até a ideia absurda de que a criação, discussão e edição de uma lei específica poderia “atrair” o fenômeno para o país, ainda mais por se alinhar com a política norteamericana. Dado este caráter de misticismo e de receios, postergou-se, ao máximo, a regulamentação do crime de terrorismo. Ainda que houvesse alguns processos legislativos em morosa tramitação no Congresso Nacional ao longo desta última década, não se verificava interesse prático em editar uma lei específica sobre terrorismo, nem a adoção de uma política estratégica estruturada para atuar tanto preventiva quanto repressivamente (LASMAR, 2015).

No entanto, necessário se faz o sério reconhecimento de que, assim como qualquer outro Estado, o Brasil se encontra vulnerável ao fenômeno do terrorismo, dada sua imprevisibilidade. Só assim é possível pensar em estratégias adequadas para nortear a política securitária nacional (LASMAR, 2015, p. 47 e 67).

Ocorre que, diante da atual conjuntura europeia de preocupação com o terrorismo, sobretudo após o ataque terrorista em Paris no início de 2015, gerou-se um alerta para as autoridades nacionais se mobilizarem com vistas à regulamentação da conduta do terrorismo. Assim, em 18 de junho de 2015, 163ª Sessão da Câmara dos Deputados, uma sessão extraordinária, colocou-se em pauta o Projeto de Lei nº 2016/2015, de iniciativa do Poder Executivo. Pediu-se urgência na tramitação, nos termos do art. 64, §4º da Constituição Federal (BRASIL, 2015; BRASIL, 1988).

Da análise das motivações do projeto, verificou-se certa pressão internacional para que o Brasil se atentasse aos fatos ocorridos no exterior, em que pese nunca ter sofrido nenhum ato em seu território (BRASIL 2015). A pergunta é: como proceder? Como o Brasil pode lidar com o terrorismo? E o respeito aos direitos humanos, de que forma se pode conjugar uma lei que combata o terrorismo em um país que recentemente voltou a ser democrático, após vinte e um anos de ditadura civil-militar, e que respeite valores democráticos arduamente conquistados?

Diante destas indagações, cabe mencionar que o cenário brasileiro é, sem dúvida, distinto do europeu. Então, a velha ideia de importar institutos acriticamente não pode servir de base para a construção do arcabouço jurídico brasileiro, sob pena de inefetividade e de criminalizar condutas que pouco ou em nada se relacionam com o terrorismo.

Um destes exemplos é o caso dos movimentos sociais que, no início, seriam considerados como atos terroristas, no entanto a ideia foi felizmente abandonada, conforme se verifica no art. 2º, §2º da Lei 13.260/2016 (BRASIL, 2016). Muito embora as manifestações devam ser pacíficas, sabe-se que, em meio a isso, há atrito policial e violência. Contudo, os delitos possivelmente ocorridos em tais situações não podem ser enquadrados como atos terroristas, uma vez que isso abre portas para o Direito Penal do Inimigo, para o estado de exceção, em um claro desvirtuamento do terrorismo.

Isso já denota a deficiência da técnica legislativa brasileira para lidar adequadamente com o fenômeno, o que respinga, por óbvio, em uma legislação débil, o que também é apontado por Barbosa (2016) e Moraes (2016). Também, na ocasião da aprovação da lei brasileira, a ONU, o *Greenpeace*, os movimentos sociais, a anistia internacional, todos criticaram seu teor, bem pontuando que nada garantiria que tal instrumento não seria utilizado para justamente violar direitos humanos com o pretexto de protegê-los.

De todo modo, o processo legislativo foi acelerado em razão de novos atentados ocorridos na Europa, sobretudo em Paris e Bruxelas, somado ao fato de que o país sediaria um megaevento internacional com delegações de todos os países, as Olimpíadas<sup>11</sup>. Essa ideia novamente reforça a cultura brasileira que em muito acredita que os problemas são solucionados em função da atividade legiferante, esquecendo-se de proporcionar estruturas necessárias para a implementação das novas diretrizes legais. Tanto é que, no Projeto de Lei nº 2016/2015, invocou-se o argumento de se editar uma lei que “protegesse” o indivíduo e a sociedade, em meio a um discurso retórico de respeito aos direitos e garantias fundamentais (BRASIL, 2015, p. 155-156). Neste sentido, cabe pontuar a crítica de Barbosa, haja vista que, no país, permeia o ideário do “funcionamento simbólico da pena” como reação social diante da insegurança, como se a tipificação de atos terroristas e o recrudescimento das penas fosse uma resposta satisfatória faltando cinco meses para as Olimpíadas (BARBOSA, 2016).

Outro ponto que merece destaque é a peculiaridade de que, no Brasil, predomina a figura dos chamados “lobos solitários” em detrimento de organizações terroristas que atuam mais ativamente, como ocorre na Europa. Trata-se de pessoas que, conforme Neves (2016), a despeito de não estarem ligadas diretamente a grupos extremistas, são simpatizantes da causa, e sua atuação se dá de maneira isolada.

---

<sup>11</sup> Nesse contexto, tem-se, ainda em novembro de 2015, uma mensagem postada por um suposto integrante do Estado Islâmico, em sua conta particular no Twitter, aduzindo “Brasil, vocês são nosso próximo alvo”. Isso ocorreu logo após os ataques em Paris, porém a Agência Brasileira de Inteligência (ABIN) apenas confirmou a informação em 13 de abril de 2016 (NEVES, 2016).

É, geralmente, o caso de neonazistas, xenófobos, pessoas que possuem convicções políticas e religiosas extremistas, acreditando que sua crença ou sua etnia é “melhor” que outras. Esse aspecto mereceu atenção pelo legislador, que frisou a ideia de que, não raras vezes, os “lobos solitários” atuam de forma que não levantam qualquer suspeita (BRASIL, 2015, p. 155). Um dos pontos-chave para entendê-los é justamente o alcance transnacional que o terrorismo logra possuir, visto que a difusão e incorporação da ideologia extremista se direciona para todo o mundo (LASMAR, 2015, p. 51).

Nesse contexto, a partir de investigações acerca da propagação do terrorismo internacional no Brasil, percebeu-se a presença de alguns elementos facilitadores, como é o caso das fronteiras porosas que permeiam o país, e o fato de que a atividade de fiscalização encontra muitas dificuldades para, efetivamente, cumprir com seu papel (LASMAR, 2015, p. 51-52).

Neste ponto, relevante frisar que não há uma instituição centralizada para lidar com o terrorismo no Brasil, mas sim uma “justaposição de competências parciais e difusas”. A Agência Brasileira de Inteligência (ABIN) e a Interpol têm se encarregado do monitoramento ativo e da atuação preventiva, enquanto que a Polícia Federal tem atuado na frente repressiva e de vigilância (aqui se incluem as fronteiras). No entanto, é de se destacar um sério empecilho ao melhor desenvolvimento da atuação brasileira, a falta de uma estratégia forte e articulada que consiga efetivamente coibir o terrorismo: falta apoio tanto de ordem material, como financeiro, tecnológico e humano (LASMAR, 2015, p. 54-55).

Assim, ainda que não tenha ocorrido atentado em um histórico recente, há registros de atividades terroristas baseadas, sobretudo, no recrutamento e na difusão de ideais radicais. Inclusive, de acordo com o Chefe de Divisão de Inteligência da Polícia Federal, Daniel Lorenz, um dos líderes globais da “Jihad Media Battalion” (JMB), Khaled Hussein Ali, encontrava-se empreendendo atividades de propaganda, apoio logístico e também de recrutamento em São Paulo, de onde mantinha contato direto com a rede Al-Qaeda, valendo-se de uma *lan house* para tanto. O investigado foi preso, sob a acusação de prática de racismo e antissemitismo, porém, em razão de deficiências no aparato legal, foi posto em liberdade (LASMAR, 2015, p. 51-52).

Deste modo, percebe-se que o Brasil, atualmente, é alvo de ações isoladas, e não daquelas que são estrategicamente arquitetadas, dada a atuação de pessoas simpatizantes da causa que se utilizam de tecnologias, como a *Internet*, para manter contato com redes terroristas (PELLEGRINI, 2016). Portanto, tem-se um cenário peculiar, cujo enfoque deve se voltar, sobretudo, à prevenção de ataques, haja vista as atividades preparatórias de recrutamento,

propaganda, difusão de ideias, etc., que exigem uma postura mais ativa por parte dos órgãos de inteligência.

De acordo com a Polícia Federal, a maioria dos casos têm sido registrados em São Paulo, Foz do Iguaçu e Curitiba, incluindo desde a falsificação de documentos até o recrutamento e financiamento das redes. Essa evolução crescente tem apontado para o fato de que o Brasil não mais tem sido apenas utilizado como trânsito para os terroristas, mas como local de fixação de residência permanente, inclusive com a realização de casamentos ou adoção de crianças (LASMAR, 2015, p. 53). Apenas para citar-se, é necessária a preocupação rigorosa em relação à adoção por estrangeiros aqui residentes, uma vez que se encontram em condição de igualdade com os nacionais (GONÇALVES, 2015, p. 415). O que pode ocorrer é que crianças e adolescentes sejam adotados para fins de recrutamento a organizações terroristas, inclusive para atuar no Oriente Médio.

Diante deste panorama, em que se notam as peculiaridades do caso brasileiro, importante analisar a Lei 13.260, editada em 16 de março de 2016, que regulamentou o art. 5º, XLII da Constituição Federal, tratando tanto de disposições investigatórias como processuais, bem como com a repaginação do conceito de organização terrorista (BRASIL, 2016). Assim, já se prepara a discussão para o segundo ponto, em que se verificará se afina-se ao modelo europeu ou não.

Logo no art. 2º, verifica-se que a tentativa de conceituação de terrorismo por meio da prática de diversos atos elencados nos respectivos incisos (BRASIL, 2016). Conforme a crítica de Cretella Neto (2009) aduzida no primeiro capítulo, a definição do instituto é bastante complexa, fazendo com que as legislações atribuam características aos atos terroristas, e não ao fenômeno do terrorismo em si.

Neste sentido, verifica-se que sua prática pode se dar tanto por um indivíduo como por um grupo, cujos motivos podem ser de ordem xenofóbica, discriminatória ou preconceituosa, envolvendo religião, etnia, raça, cor. O dolo direto, ou a finalidade, é provocar “terror social” ou generalizado (BRASIL, 2016).

Contudo, essa expressão é bastante genérica e abstrata, e tem sido alvo de críticas. Isso porque, de acordo com Barbosa (2016), em função de ter sido empregado termo vago, torna-se inviável a devida compreensão e a determinação do alcance do tipo penal, o que viola a legalidade “como função de garantia por uma máxima determinação e taxatividade aos tipos penais ou *lex certa*”. De fato, criou-se um crime de perigo, com um bem jurídico indeterminado, prejudicando a aplicação efetiva da lei.

De forma semelhante, Moraes (2016) também entende que essa definição pode, ainda, permitir a incriminação de condutas tanto gravíssimas como outras menores, o que em muito se aproxima à ideia do estado de exceção como paradigma de governo. Na medida em que se analisa a conduta de “trazer consigo explosivo” capaz de “promover destruição em massa”, um dos possíveis atos de terrorismo (art. 2º, §1º, I), por exemplo, percebe-se o caráter bastante amplo deste tipo. Primeiro, porque o explosivo, assim como outros meios ali listados, tem, realmente, um potencial de destruição, mas que, isoladamente, não pode dar ensejo à aplicação desta lei.

Segundo, a expressão “destruição em massa” também se caracteriza por ser bastante vaga, possibilitando uma interpretação ampla, conforme destaca Moraes (2016). Isso pode levar a arbitrariedades, como o pré-julgamento baseado no estereótipo do “perfil terrorista” socialmente construído. No Brasil, seria apenas o indivíduo de etnia árabe? Ou também inclui o preto, o pobre que, por acaso, possa estar usando, transportando alguma das substâncias descritas no tipo e ser forçadamente enquadrado como terrorista?

Interessante mencionar, em vista desta indagação, uma campanha recentemente levada a cabo pela ABIN (“Prevenção ao terrorismo”), e bastante alvo de críticas, sobre como identificar um terrorista, uma pessoa “suspeita”: “utilizam roupas, mochilas e bolsas destoantes das circunstâncias e do clima. Agem de forma estranha e demonstram intenso nervosismo.” Em razão das ironias veiculadas nas redes sociais, a agência se manifestou aduzindo que a campanha seria uma forma de encorajamento para que as pessoas acionassem a segurança pública diante de suspeita de terrorismo (MATAIS e MORAIS, 2016).

De toda sorte, observa-se que o caráter abrangente e extremamente vago da campanha permitiria, por assim dizer, enquadrar qualquer pessoa que estivesse trajando tais roupas e, por alguma razão, estivesse demonstrando nervosismo. Evidente que não se pode analisar tudo isso de maneira isolada, mas sim em um contexto que poderia levar a um suposto terrorista. No entanto, estes argumentos são frágeis, denotando que o país, de fato, não se encontra preparado para lidar adequadamente com o fenômeno do terrorismo.

Nesta linha, as imprecisões em questão têm potencial de radicalizar a incriminação de pessoas que nada têm a ver com a prática terrorista. A pena aplicada é alta, variando de doze a trinta anos de reclusão, sem prejuízo das sanções correspondentes à ameaça ou à violência (BRASIL, 2016).

Outro ponto que merece destaque é o art. 3º, que elenca atos de participação de uma organização terrorista, como “promover”, “constituir”, “integrar”, “prestar auxílio” (BRASIL, 2016). Muito embora a lei tenha por objetivo trazer o conceito de organização terrorista,



novamente não o faz de modo preciso (MORAES, 2016). No projeto de lei, entendeu-se que esta contemplaria características como o fundamento da ação, a forma praticada e o fim desejado pelo agente, mas não houve também maiores esclarecimentos a respeito do que, realmente, significa uma organização terrorista (BRASIL, 2015, p. 155), o que também denota vagueza e falta de técnica legislativa.

A novidade legislativa que mais salta aos olhos, porém, é o art. 5º, que tipificou atos preparatórios voltados à prática “inequívoca” de atos terroristas, envolvendo, ainda, atividades de recrutamento, organização, transporte e munição de indivíduos que se desloquem para país diverso do que reside ou é nacional (inciso I), bem como de fornecimento ou recebimento de treinamento em outro país (inciso II) (BRASIL, 2016). Seguindo o pensamento de Barbosa (2016), esta concepção bem demonstra a preocupação de proteção da funcionalização do Estado em detrimento da promoção da dignidade da pessoa humana. É dizer, tem-se uma “política criminal de emergência com foco na proteção ao sistema, ou seja, na função de proteção a atividades tipicamente funcionais do Estado”, e que não se centra na pessoa, no indivíduo.

Neste sentido, concorda-se com o autor no sentido de que a função exercida pelo sistema de segurança pública é justamente funcionar como um instrumento de integração e prevenção social (BARBOSA, 2016). Novamente, o controle sobre o “homem-espécie” (FOUCAULT, 2005) encontra-se presente, uma vez que, em nome da segurança, pode-se prender os suspeitos que planejam atos terroristas e, inclusive, flexibilizar a aplicação de seus direitos e garantias.

Com relação ao art. 6º, percebe-se que a aplicação da pena de reclusão de 15 a 30 anos imposta a partícipes, como financiadores, é mais gravosa do que a autores (i)mediatos propriamente (12 a 30 anos de reclusão), o que também denota incongruência da técnica legislativa (BRASIL, 2016; MORAES, 2016).

Também, destaca-se o art. 11, que trata da competência para investigação e processamento dos crimes de terrorismo, tendo-as levado à Polícia Federal e à Justiça Federal, respectivamente, por serem condutas atentatórias ao interesse da União (BRASIL, 2016). Apesar da crítica de Moraes (2016) de que se criou uma presunção legal de que todas as condutas terroristas seriam atentatórias ao interesse da União, entende-se que o legislador andou bem em ter federalizado a questão.

Isso porque o terrorismo internacional é crime transnacional, transcendendo os limites da jurisdição estadual, além do fato de que a Polícia Federal possui melhores condições técnicas e estruturais para lidar com a questão (apesar de todas as críticas feitas à falta de investimentos). Neste sentido, é importante que haja a arquitetura de canais de

intercomunicação entre a jurisdição federal e estadual (Polícia Federal e Civil, por exemplo), para que o combate ao terrorismo se dê de modo mais efetivo.

Na sequência, o art. 12 traz a possibilidade de que o juiz, de ofício ou a requerimento do Ministério Público ou por representação do delegado de polícia (ouvido o Ministério Público no prazo de vinte e quatro horas), possa decretar medidas assecuratórias de bens, direitos ou valores do investigado ou acusado (MORAES, 2016). Ocorre que essa atuação de plano pelo juiz estreita relação com o sistema inquisitivo, em vez do sistema acusatório, haja vista que pode se dar tanto a nível de inquérito como de processo, o que denota inconstitucionalidade da lei, ponto a ser melhor discutido no subcapítulo seguinte.

Dentro desse contexto, verifica-se que a Lei 13.260/2016 foi editada às pressas, e contém diversas brechas que podem conduzir a arbitrariedades em relação à questão do terrorismo no Brasil, possibilitando a utilização de medidas de exceção como técnicas de governo. Em relação à (des)necessidade de regulamentação específica acerca do crime de terrorismo, a doutrina apresenta divergências.

Por um lado, tem-se o posicionamento de Moraes (2016), por exemplo, que entende que, em função da construção defeituosa do marco normativo brasileiro, é este desnecessário. Para o autor, as condutas já se encontram criminalizadas pela lei penal brasileira, tendo a Lei 13.260/2016 sido editada por motivos de necessidade, dadas pressões externas por “leis antiterror”, especialmente considerando que o Brasil estava prestes a sediar o megaevento das Olimpíadas de 2016. Ainda, o Congresso Nacional colocou o projeto de lei em pauta de urgência, contribuindo – e muito – para diversas falhas legislativas, em vez de um estudo aprimorado que deveria ser realizado por especialistas na matéria.

Por outro lado, importante mencionar as ideias de Lasmar (2015, p. 64 e 67), para quem uma lei específica se faz necessária, com vistas a abarcar todas as fases do ciclo terrorista, delineando tanto a atividade terrorista, o procedimento investigatório, bem como sobre a cooperação internacional. Ocorre que, dentre as dificuldades verificadas no país, encontram-se a falta de conhecimento técnico especializado sobre o tema, a inexistência de uma sólida estratégia para fins de traçar as ações institucionais, sem contar o déficit de um quadro normativo sistêmico que alie a prevenção e a repressão.

Com relação a este último, denota-se o risco de se banalizar o instituto, utilizando-o com objetivos eminentemente políticos. A título de exemplo, a interceptação telefônica somente pode ser levada a cabo para fins de investigação criminal ou instauração de um processo penal, impossibilitando para fins de assessoramento (art. 5º, XII, CF) (LASMAR, 2015, p. 56).

Neste sentido, concorda-se com Lasmar (2015, p. 68-69), especialmente tendo em vista a importância de que, para a criação de uma legislação adequada, é mister o debate e a mudança de paradigma da visão repressiva penal para a visão preventiva, em que se deve abandonar a militarização excessiva e o grande empoderamento conferido ao Poder Executivo para se substancializar o devido processo legal, o direito à ampla defesa, dentre outros direitos e garantias fundamentais em um regime sistemático. Repisando o que já disse Bobbio (2004), os problemas de efetivação dos direitos humanos é que persistem, uma vez que seu reconhecimento já está bastante consubstanciado.

Essa ideia pode ser verificada diante da recente “Operação *Hashtag*”, a primeira operação antiterrorismo no país, deflagrada pela Polícia Federal no contexto das Olimpíadas. O nome se justifica em razão de que os onze investigados se valiam da utilização da Internet como meio para o empreendimento de atos preparatórios. A ação envolveu dez estados (Amazonas, Ceará, Goiás, Mato Grosso, Minas Gerais, Paraíba, Paraná, Rio Grande do Sul, Rio de Janeiro e São Paulo) de todas as cinco regiões do país (PELLEGRINI, 2016).

Um dos pontos negativos desta operação foi o impedimento de contato dos suspeitos com seus advogados, conforme declaração destes, por mais de dez dias, considerando que se encontravam detidos e não realizaram qualquer entrevista reservada, como orientação e instrução dos direitos de defesa. Isso, por si só, já configura grave ofensa e desrespeito a direitos previstos não só no Estatuto do Advogado, como também na Constituição e em tratados internacionais de proteção aos direitos humanos (PELLEGRINI, 2016).

Em razão disso, observa-se que, novamente, a prática tem demonstrado o contrário da retórica discursiva de proteção aos direitos humanos: a exceção se torna a regra. A emergência, o risco são argumentos utilizados para impedir o contato dos investigados com seus defensores, o que é uma clara violação de seus direitos, mesmo que posteriormente sejam condenados.

É imprescindível, conforme Cretella Neto (2009, p. 192-193), a aplicação da teoria da “imposição da lei”, com o respeito ao ordenamento jurídico como um todo, bem como com normas e princípios internacionais de direitos humanos. Isso implica o devido cumprimento de todo o *iter* procedimental, o que deve ser feito em todo o processo penal que se preze democrático, portanto. Ainda, quanto ao inquérito policial, a despeito de seu teor inquisitivo, deve haver igualmente o respeito aos direitos do investigado, sob pena de nulidade. Até porque, como preceitua o art. 5º, LVII da Constituição Federal, “ninguém será considerado culpado até o trânsito em julgado de sentença penal condenatória” (BRASIL, 1988).

Assim, percebe-se que o controle regulamentar da biopolítica e do paradigma do estado de exceção como técnica de governo encontram-se presentes no cenário brasileiro, e já tem

denotado indicativos de aplicação prática, conforme se verifica da primeira operação levada a cabo no contexto das Olimpíadas.

Entende-se, pois, que uma lei que regule o fenômeno do terrorismo, levando em conta o *modus operandi*, bem como uma política preventiva e repressiva antiterror, é imperiosa, mas não da forma deficiente como foi feita. O debate é imperativo, sobretudo por parte de profissionais técnicos e especializados em terrorismo internacional, e que bem conheçam a realidade do caso brasileiro, para fins de reunir suas peculiaridades, e não se correr em equívoco em importar institutos estrangeiros acriticamente.

Deste modo, passa-se ao último subcapítulo desta monografia, com o objetivo de estabelecer comparação entre o cenário europeu e a lei brasileira, e possíveis influências na construção da (in)constitucionalidade desta última.

## **2.2 Comparação do marco normativo brasileiro frente ao panorama europeu: a (in)constitucionalidade da Lei 13.260/16**

Até então, percebeu-se que a relação entre direitos humanos e terrorismo na atualidade apresenta uma linha bastante tênue entre o compromisso formal e o reconhecimento dos primeiros por muitos Estados que se dizem democráticos, sobretudo os ocidentais, e a prática excepcional que se insurge especialmente em momentos de crise. Neste sentido, realizou-se uma análise crítica das políticas e legislações europeias antiterror pós-11 de setembro de 2001 e da Lei brasileira 13.260/2016 e sua (des)necessidade, para fins de, agora, cotejar-se tais premissas e averiguar possível influência daquelas na construção da (in)constitucionalidade desta última.

Em relação ao quadro europeu, percebe-se que a luta contra o terrorismo passou a ocupar espaço prioritário na política da União Europeia desde os atentados de 11 de setembro de 2001. Da análise dos relatórios técnicos emitidos pelo Conselho da União Europeia (2005, 2008 e 2016), nota-se a presença de, basicamente, dois grandes marcos que levaram a um redimensionamento das posturas adotadas pelo bloco. Em 2004 e 2005, diante dos atentados de Madri e Londres, respectivamente, e a partir de 2015, em face da sequência de novos atentados, sobretudo em Paris e Bruxelas, recrudescendo-se o vetor segurança.

O Brasil, por seu turno, não conta com uma política antiterror estratégica e institucionalmente organizada, tendo somente regulamentado o crime de terrorismo neste ano. A tramitação legislativa durou menos de um ano, e reflete o contexto em que se editou a Lei 13.260/2016: os recentes ataques terroristas na Europa e a iminência de sediar as Olimpíadas,

juntamente com pressões internacionais para a edição de lei específica, conforme se verifica das motivações do Projeto de Lei nº 2016/2015 (BRASIL, 2015).

De fato, a *soft law* exerce considerável peso sobre os Estados em tais situações: A *lex sportiva*, que impõe determinados comportamentos aos Estados que participam das grandes competições, a exemplo da Copa do Mundo e Olimpíadas, acaba emergindo com força de *hard law*, uma vez que deixa pouca ou mesmo nenhuma margem de manobra aos Estados. Assim, essa internormatividade global invasiva não respeita os princípios do Estado de Direito.

Nesse sentido, cabe repisar pontos das políticas e legislações europeias antiterror, bem como da lei brasileira, com vistas a inter-relacioná-las. De todo modo, vale mencionar que a experiência europeia teve papel importante na construção da legislação brasileira, muito embora os dois cenários sejam distintos.

Na União Europeia, o terrorismo é meta prioritária da política de segurança (BRANDÃO, 2011). A estratégia é ambiciosa: objetiva-se seu combate em todo o mundo, por meio de uma atuação a nível nacional, europeu e internacional, com vistas à solidariedade e ao respeito pelos direitos humanos (CONSELHO DA UNIÃO EUROPEIA, 2005, p. 3 e 6).

Dentre os pilares, reitera-se a prevenção-proteção-perseguição-resposta, considerando-se todas as fases do ciclo terrorista. Em relação à prevenção, parte-se da importância de se investir na frente de combate aos fenômenos da radicalização e recrutamento de grupos terroristas. A proteção, por sua vez, centra-se na fortificação de locais mais vulneráveis, o que também aponta para o fomento à ação coletiva (CONSELHO DA UNIÃO EUROPEIA, 2005, p. 3).

A perseguição se volta ao desmantelamento de redes terroristas, coibindo seu financiamento, acesso a potenciais materiais bombistas, congelando seus ativos, de modo a impedir que os planos se concretizem. Por último, a resposta tem por escopo a minimização das consequências dos atos terroristas, juntamente com um célere atendimento às necessidades das vítimas (CONSELHO DA UNIÃO EUROPEIA, 2005, p. 3).

Em contraste, no caso brasileiro, a inexistência recente de atentados em um paradigma democrático de valorização da multiculturalidade e pacifismo são fatores que criaram a ideia de que o país estaria imune ao terrorismo, no que se evitou a articulação de uma política estruturada para fazer frente ao terrorismo. A postura “negacionista”, conforme Lasmar (2015, p. 47), reflete o despreparo para lidar com o fenômeno, que é totalmente imprevisível. É necessário o reconhecimento da condição de vulnerabilidade para fins de traçar estratégias adequadas da política securitária nacional (LASMAR, 2015, p. 67).

Apesar de as competências serem parciais e justapostas, não havendo uma espinha dorsal para enfrentar a questão (LASMAR, 2015), ao contrário da experiência europeia, as investigações levadas a cabo, sobretudo, pela Polícia Federal demonstraram algumas especificidades das atividades terroristas no país. Este é um ponto de suma importância para se pensar em futuras ações que venham a lidar de forma mais efetiva com a questão.

No Brasil, predominam atividades preparatórias de recrutamento, propaganda e difusão de ideias, com a presença dos chamados “lobos solitários”, que mantêm contato virtual com organizações terroristas. A atuação é, portanto, isolada, muito mais ligada aos simpatizantes da causa do que operações coletivas, que ocorrem mais na Europa (NEVES, 2016; PELLEGRINI, 2016).

Assim, observa-se que a atividade terrorista não engloba apenas o atentado em si. Ao contrário, vai muito além, abrangendo desde atos de recrutamento, radicalização, propagação de ideias, até a logística, administração e compartilhamento de recursos e materiais, planejamento e vigilância. Trata-se de toda uma cadeia de atos racionalmente preparados de forma interconectada (LASMAR, 2015, p. 48-49) e que, conforme as peculiaridades do local, deve haver maior (ou menor) enfoque.

Ocorre que, na medida em que o sistema de justiça criminal brasileiro encontra-se sedimentado na vertente repressiva e a atuação frente ao terrorismo requer uma abordagem muito mais preventiva, os institutos tornaram-se frágeis e ineficientes (LASMAR, 2015, p. 68). Seria o caso de se pensar, parafraseando a política europeia, em investir na vertente de prevenção e perseguição.

Nesse contexto, a Lei 13.260/2016 se centrou, basicamente, na descrição de atos terroristas, tanto executórios como preparatórios, no financiamento e no congelamento de ativos, resguardando semelhanças com a postura europeia a seguir pontuadas Cabe discutir a (in)constitucionalidade do art.5º (atos preparatórios) e do art. 12 (decretação de congelamento de ativos de ofício).

No que toca aos atos preparatórios, concorda-se com Barbosa (2016) no sentido de que sua tipificação se configura em um “atentado à hermenêutica constitucional”. Isso porque, diferentemente da preocupação com o Direito Penal centralizado na dignidade da pessoa humana, valorizou a perspectiva funcionalista do Estado, baseada no ideal de segurança, assemelhando-se, desta forma, as políticas europeias antiterror.

De acordo com Greco (2013, p. 248), os atos preparatórios são, em tese, impuníveis, a não ser que sejam tratados como delitos autônomos, como aceito pela maioria doutrinária. No caso da lei em tela, que atos seriam esses? Como não há um rol descritivo no dispositivo legal,

há violação do princípio da legalidade, aproximando-se, e muito, do Direito Penal do Inimigo e do estado de exceção. Por certo, sua descrição vaga, abstrata pode levar à arbitrariedade.

Conforme Streck e Morais (2003. p. 83-84), o Estado de Direito surge como sendo um Estado que se submete a um regime de direito, ao se pautar em suas relações com os cidadãos, de modo que “a atividade estatal apenas pode desenvolver-se utilizando um instrumental regulado e autorizado pela ordem jurídica, assim como os indivíduos – cidadãos – têm a seu dispor mecanismos jurídicos aptos a salvaguardar-lhes de uma ação abusiva estatal”.

Essa ideia pode ser verificada também na Operação *Hashtag*, haja vista que os denunciados foram justamente acusados da prática de atos preparatórios, baseados em diálogos, visitas a *sites* relacionados a organizações terroristas (PELLEGRINI, 2016). De fato, o limite entre o Estado Democrático de Direito e o estado anômico é bastante tênue, uma vez que, a depender dos argumentos invocados, pode-se enquadrar certas condutas como atos preparatórios terroristas ou não.

Em relação ao congelamento, a política europeia baseou-se na elaboração de listas de pessoas, grupos ou entidades que apresentam ligação com o terrorismo, o que é corroborado por meio de procedimento investigatório (CONSELHO DA UNIÃO EUROPEIA, 2008, p. 2). Isso se repercutiu bastante nos principais regulamentos da União Europeia, uma vez que o mais importante, o Regulamento nº 2580/2001, editado em 27 de dezembro de 2001, pelo Conselho da União Europeia (2001), abarca tais medidas restritivas contra pessoas e entidades (CONSELHO DA UNIÃO EUROPEIA, 2001).

Em outros regulamentos, notou-se a atualização periódica de tais listas, denotando o importante papel que desempenham tanto na política como na legislação europeia antiterror. Trata-se, na realidade, de um instrumento bastante rigoroso e restritivo, vez que atinge diretamente o poder econômico de pessoas e entidades que mantém relações com organizações terroristas.

Em um sentido semelhante, no art. 12 da Lei 13.260/2016, observa-se a possibilidade de decretação de medidas assecuratórias de bens, direitos ou valores pertencentes a um investigado (quando está em curso ainda o Inquérito Policial) ou acusado (quando já houver contra ele processo penal) da prática de crime de terrorismo ou, ainda, de pessoas interpostas. Da análise dos parágrafos, verifica-se que é possível a alienação antecipada, em caso de deterioração, depreciação ou dificuldade de manutenção, e também que o procedimento tenha ensejo para fins de reparação de danos causados em função da prática de algum crime previsto na lei (BRASIL, 2016).

O procedimento pode se dar a requerimento do Ministério Público, por representação de delegado de polícia (oportunidade em que os autos devem ser remetidos ao *Parquet* para parecer no prazo de vinte e quatro horas) e, inclusive, de ofício pelo juiz, quando houver “indícios suficientes” de crime de terrorismo. O principal ponto de crítica é essa atuação de ofício pelo magistrado, dado que viola o devido processo legal, a ampla defesa, a imparcialidade, enfim, um processo penal que se pretenda democrático.

Conforme já se manifestou o Supremo Tribunal Federal (BRASIL, 2004) na Ação Direta de Inconstitucionalidade de nº 1570, é inconstitucional a decretação de ofício, pelo juiz, de medidas assecuratórias. Na ocasião, os ministros analisaram o artigo 3º da Lei 9.034/95, na parte referente à quebra de sigilos fiscal e eleitoral, que permitia tal possibilidade de plano pelo magistrado. Segue a ementa do julgado:

ACÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI 9034/95. LEI COMPLEMENTAR 105/01. SUPERVENIENTE. HIERARQUIA SUPERIOR. REVOGAÇÃO IMPLÍCITA. ACÇÃO PREJUDICADA, EM PARTE. "JUIZ DE INSTRUÇÃO". REALIZAÇÃO DE DILIGÊNCIAS PESSOALMENTE. COMPETÊNCIA PARA INVESTIGAR. INOBSERVÂNCIA DO DEVIDO PROCESSO LEGAL. IMPARCIALIDADE DO MAGISTRADO. OFENSA. FUNÇÕES DE INVESTIGAR E INQUIRIR. MITIGAÇÃO DAS ATRIBUIÇÕES DO MINISTÉRIO PÚBLICO E DAS POLÍCIAS FEDERAL E CIVIL. 1. Lei 9034/95. Superveniência da Lei Complementar 105/01. Revogação da disciplina contida na legislação antecedente em relação aos sigilos bancário e financeiro na apuração das ações praticadas por organizações criminosas. Ação prejudicada, quanto aos procedimentos que incidem sobre o acesso a dados, documentos e informações bancárias e financeiras. 2. Busca e apreensão de documentos relacionados ao pedido de quebra de sigilo realizadas pessoalmente pelo magistrado. **Comprometimento do princípio da imparcialidade e conseqüente violação ao devido processo legal. 3. Funções de investigador e inquisidor. Atribuições conferidas ao Ministério Público e às Polícias Federal e Civil** (CF, artigo 129, I e VIII e § 2º; e 144, § 1º, I e IV, e § 4º). A realização de inquérito é função que a Constituição reserva à polícia. Precedentes. Ação julgada procedente, em parte. [grifei]

Conforme relato da Procuradoria da República, essa situação seria insustentável, uma vez que a figura do “juiz investigador”, diante da concessão de poderes inquisitoriais, é incompatível com a imparcialidade, o contraditório, a ampla defesa. (BRASIL, 2004). Neste sentido, cabe referir a crítica de Tourinho Filho (2013, p. 59), para quem se faz necessário o legislador disciplinar a atividade instrutória, de forma a impedi-lo de produzir provas, determinar medidas cautelares, dado que seu papel é “recolher as provas que lhe forem



apresentadas e, após valorá-las, proclamar a quem assiste o direito. Aí a imparcialidade seria incontestável e consoar-se-ia com o nosso Estado Democrático de Direito.”

Muito embora o processo penal seja eminentemente acusatório, com a formação de uma relação triangular de acusação (Ministério Público), defesa e julgamento (Estado-juiz), há alguns traços inquisitivos (TOURINHO FILHO, 2013, p. 79-80). Contudo, isso não abre portas para o magistrado atuar livremente de ofício em se tratando da determinação de medidas assecuratórias, como o congelamento de bens e ativos de um investigado ou acusado da prática de crime de terrorismo, sob pena de inconstitucionalidade.

Assim, da forma como se encontra positivada, é uma prática que pode levar a uma considerável discricionariedade estatal, podendo recrudescer o tratamento dado a investigados que, tratados praticamente *a priori* como terroristas, após um trâmite com mais cautela, percebe-se que não o são. Então, se este instrumento for utilizado ao alvedrio, pode se configurar numa poderosa técnica de exceção, razão pela qual se considera inconstitucional.

Diante desse contexto, nota-se que uma legislação sobre terrorismo requer tempo e discussão técnica, para fins de se evitar incorrer em falhas legislativas, como se verifica na lei brasileira. De um lado, tem-se a preocupação com os direitos humanos, de outro há mecanismos que permitem a aplicação da técnica da exceção.

Com efeito, percebe-se que é uma constante, tanto no panorama europeu como no brasileiro, o discurso de prevalência dos direitos humanos enquanto supedâneo do compromisso estratégico de combater o terrorismo (CONSELHO DA UNIÃO EUROPEIA, 2005), porém o foco hoje de volta muito mais à necessidade de segurança em um mundo de mobilidade e migrações. No caso europeu, salienta-se o escopo de gestão de diversas crises, dentre as quais a da “ação externa, segurança e defesa e valores europeus” (PARLAMENTO EUROPEU, 2016, p. 8 e 9).

Os pilares de prevenção-proteção-perseguição-resposta seguem, portanto, bastante atuantes, enquanto combate aos fenômenos de radicalização e recrutamento, fortalecimento de alvos vulneráveis, congelamento de ativos e desarticulação de redes terroristas, bem como a minimização dos efeitos dos ataques e o célere atendimento às vítimas (CONSELHO DA UNIÃO EUROPEIA, 2005 e 2008). Por certo, novas frentes de atuação se insurgiram neste período, mas a base segue praticamente a mesma.

Por sua vez, no cenário brasileiro, o choque e horror ocasionados por atos terroristas recentemente, especialmente diante da espetacularização midiática que repete imagens e ajuda a dissipar o medo pela população, parece ter impulsionado a preocupação com o tema.

Sim, é fato que o país é vulnerável e que, com as Olimpíadas, o alerta foi ainda mais aumentado. Contudo, não há que se falar em caos ou estado de guerra constante. Ao revés, como bem pontuado por Hobsbawn (2007), o terrorismo pede cabeça fria. Isso porque não logra desestabilizar regimes democráticos ocidentais que se encontram, de certa forma, solidificados. Conforme já se discutiu largamente ao longo deste trabalho, há, sem dúvida, uma forma bastante desproporcional da resposta que os Estados dão aos ataques, produzindo-se um medo na sociedade de modo que a única saída é simples: a segurança.

O mundo precisa de segurança, o ser humano precisa de segurança, as instituições precisam de segurança. O discurso é tão forte que, no momento em que ocorre um ato terrorista, é a “justificativa perfeita” (WERMUTH, 2015, p. 119) para o recrudescimento do uso da força, para a prática de atos de exceção, tudo isso com o apoio da opinião pública.

Isso tem ocorrido de modo mais direto no panorama europeu nestes últimos tempos, em função de ter sido o palco dos atentados mais divulgados pela mídia. Não é à toa que os cidadãos europeus se sintam impotentes e percebam a atuação da União Europeia como insuficiente, mesmo que não tenham conhecimento técnico suficiente para avaliar a política europeia antiterror.

Deste modo, medidas mais drásticas, como o combate ao financiamento à radicalização e o controle das fronteiras passam a ser tidas como essenciais, mesmo que para isso seja “preciso” violar (alguns) direitos e garantias fundamentais. Aliás, este posicionamento, ao que tudo indica, é o que passará a nortear a jurisprudência da Corte Europeia de Direitos Humanos, haja vista seu posicionamento recente no sentido de permitir a flexibilização de direitos, como salientou Pinheiro (2016).

Afinal, parece não haver outro meio (legal) para tanto (WERMUTH, 2015). Tendo em vista o contrato social hipotético firmado pelo ser humano logo quando nasce, entregando ao Estado simbolicamente o controle sobre sua segurança e bem-estar, abre-se espaço para um controle poderoso exercido por este último. Trata-se de uma dupla faceta: um controle individual e outro coletivo – disciplina e regulamentação! Ao mesmo tempo em que o ser humano se torna, de certo modo, obcecado por sua liberdade, necessita de segurança para bem viver, ser feliz. Assim, o Estado, valendo-se do controle biopolítico que lhe foi conferido, passa a deter o poder sobre a vida e a morte do indivíduo (FOUCAULT, 2005).

É neste cenário que se consegue entender o estado de exceção que parece alastrar-se para todo o globo atualmente. O mecanismo de seleção passou a conferir um *status* diferenciado para pessoas que não são merecedoras de fazer parte do corpo social. Direitos humanos para uns, estado de anomia para outros?! De fato, vive-se um período bastante perigoso, haja vista,

conforme Comparato (2003, p. 331), a “subordinação da humanidade aos interesses exclusivos das grandes potências”.

Naturalmente, isso tem afetado a Europa, o Brasil, que mesmo de modo diferente, aderem ao forte discurso dicotômico do “nós” e “eles”, já bastante salientado no decorrer desta monografia, e que coloca o Ocidente como vítima civilizada que deve eliminar os terroristas, vilões perversos e culpados (CRETILLA NETO, 2009; SOUZA, 2015). A lógica binária de bom/mau, fomentada em muito por aparatos midiáticos que se afinam a discursos hegemônicos, contribui para a aceitação da ideia de que o inimigo (não raras vezes criado pelas próprias potências) deva ser eliminado.

Ainda mais considerando o recente posicionamento do Conselho de Segurança da ONU, ao editar a Resolução de nº 2249, de 20 de novembro de 2015. Ao considerar a ameaça do terrorismo como “sem precedentes” e a imperatividade de os Estados combaterem-no a “qualquer custo”, há uma valorização da atuação individual em detrimento do coletivo. Por mais que o discurso seja de fomentar a solidariedade em termos de relações internacionais, a prática tem demonstrado um cunho soberanista muito forte, que fomenta a utilização de medidas restritivas (ou violadoras) de direitos em nome da segurança (CONSELHO DE SEGURANÇA, 2015, p. 1).

Um dos pontos que merece consideração, nesse contexto, é a necessidade de que tanto a União Europeia quanto o Brasil fortaleçam a comunicação entre órgãos, para averiguar diferentes fontes de informação, e evitar a tomada de decisões restritivas tão rapidamente. No caso daquela, verificou-se que já há a implementação do Sistema de Informações Schengen (CONSELHO DA UNIÃO EUROPEIA, 2004), porém há diversos obstáculos à capacidade coletiva, vez que muitas informações reunidas nacionalmente não são interconectadas com o todo, perdendo-se pontos no cruzamento de dados.

Para a política brasileira, também é um ponto que pode ajudar no combate mais efetivo ao terrorismo, especialmente considerando a importância de se investir na intercomunicação mais acurada entre as polícias Civil e Federal, bem como as fronteiras porosas e o alcance transnacional do terrorismo (LASMAR, 2015).

De todo modo, a partir desta análise, percebe-se que a lei brasileira foi editada muito rapidamente, tendo recebido influências da política europeia, sobretudo no quesito de congelamento de ativos de pessoas ou entidades ligados ao terrorismo. Com as devidas adaptações, o legislador pátrio atribuiu um superpoder ao magistrado, com a possibilidade de decretação de ofício de medidas assecuratórias de bens, direitos ou valores de

investigados/acusados ou pessoas que podem agir de forma interposta. Também é o caso dos atos preparatórios, passíveis de inconstitucionalidade.

Assim, o estado de exceção encontra-se latente. Pode ser utilizado em situações emergenciais, em prol da ordem, da segurança. Caberá à doutrina e à jurisprudência um futuro e importante trabalho de conjugar a responsabilização criminal pelo possível cometimento de atos terroristas com o respeito a direitos humanos, de forma a evitar que os seres humanos tratados como objetos.

## CONCLUSÃO

As últimas décadas marcaram enormes transfigurações na paisagem humana, social, política e econômica global. Dentre as novas ameaças à ordem mundial, sobreveio o terrorismo, especialmente diante dos atentados às Torres Gêmeas em 11 de setembro de 2001. A partir de então, os Estados Unidos passaram a liderar a chamada “Guerra ao Terror”, que surgiu como uma justificativa para desbordar da legalidade em prol da segurança pública.

Nesta vertente também seguiu a Europa, valendo-se de uma tática preventiva e repressiva a atos de terror. O Brasil, porém, apenas editou lei regulamentando o crime de terrorismo neste ano, devido a pressões internacionais, não só em função do cenário recente de ataques perpetrados em Paris e Bruxelas, mas principalmente pelo fato de que sediaria um evento de proporções gigantescas, as Olimpíadas, capaz de concentrar no território do país indivíduos das mais diversas nacionalidades. Em face disso, tramitou em regime de urgência o Projeto de Lei nº 2016/2015, que se converteu na Lei 13.260/16.

Neste sentido, o presente trabalho partiu da indagação a respeito da lei brasileira e de sua possível aproximação em relação às normativas europeias recentes que, a pretexto de combater o terrorismo, acabam justamente violando direitos humanos. Para tanto, realizou-se uma análise do estado da arte a partir da leitura crítica da teoria de Agamben, sobre estado de exceção, e de Foucault, no que toca à biopolítica, em meio ao diálogo com autores de outros campos do saber.

Conforme se pontuou, os regimes democráticos ocidentais têm se direcionado à aplicação destas teorias no campo prático: muito embora seus discursos defendam o respeito a direitos e garantias fundamentais, suas políticas têm margeado a lei, flexibilizando importantes conquistas em matéria de direitos humanos, valendo-se do principal argumento que permeia a exigência do mundo de mobilidade atual: a segurança.

Assim, verificou-se um controle tanto de ordem disciplinar como regulamentar sobre a esfera social, que clama estar protegida em meio a um cenário de conflitos, transformado metaforicamente em guerra em razão do apelo midiático, da criação de um inimigo cruel e do medo líquido que reveste o ideário social.

No plano empírico, procedeu-se à verificação de legislações e políticas europeias antiterror, considerando o cenário que este âmbito tem enfrentado atualmente, juntamente com a análise de como a opinião pública tem percebido o panorama e exigido respostas (quase que) imediatas. E mais, também se pontuou que, inclusive, as Nações Unidas têm se valido da retórica de proteção de direitos humanos em se tratando de terrorismo.

Seguindo essa linha, passou-se à averiguação do caso brasileiro, que revelou uma preocupação bastante recente com o fenômeno, e denotou despreparo legislativo e falta de política estratégica para lidar com o problema. Enquanto a demanda pugna por uma atuação preventiva, com vistas a frear o recrutamento e a radicalização da ideologia islamista no país, o aparato legal existente é repressivo, o que acaba dificultando a luta contra o terrorismo.

Ao se contrastar o cenário da União Europeia com o Brasil, verificou-se a influência daquela, sobretudo, na importância dada pela recente Lei 13.260/2016 no combate ao financiamento e no congelamento de ativos de organizações terroristas. É de se notar, neste sentido, a dificuldade de se proceder ao referido cotejo, haja vista que o tema é bastante recente, não havendo posicionamento doutrinário solidificado, e apenas uma grande operação levada a cabo pela Polícia Federal, mas que, ao que tudo indica, tem se utilizado de práticas de exceção como técnica de governo, respaldando a ideia defendida nesta monografia.

Assim, percebe-se que há indicativos de inconstitucionalidade na novel legislação pátria, especialmente considerando a tipificação de atos preparatórios sem haver seu devido elenco, sem contar a atribuição de superpoderes ao juiz investigatório e instrutório, em um flagrante desrespeito à supremacia do sistema acusatório no paradigma democrático. Infelizmente, no Brasil a regra parece estar dando lugar à exceção, exigindo-se uma postura crítica por parte dos atores do sistema de justiça, de modo que defendam a dignidade humana em detrimento da flexibilização de direitos, e façam valer o contraditório, a ampla defesa, enfim, a concretização da Constituição.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AGAMBEN, Giorgio. **Estado de exceção**. Tradução de Iraci Poleti. 2. ed. São Paulo: Boitempo, 2004.

BARBOSA, Ruchester Marreiros. Lei 13.260/2016 é um ato terrorista à hermenêutica constitucional. **Consultor Jurídico**, São Paulo, 22 de março de 2016. Disponível em: <<http://www.conjur.com.br/2016-mar-22/academia-policial-lei-132602016-ato-terrorista-hermeneutica-constitucional>>. Acesso em: 07 nov. 2016.

BAUMAN, Zygmunt. **Medo líquido**. Tradução por Carlos Alberto Medeiros. Rio de Janeiro: Zahar, 2008.

BOBBIO, Norberto. **A era dos direitos**. Tradução por Carlos Nelson Coutinho. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.

BRANDAO, Ana Paula. Os gaps da União Europeia. **Relações Internacionais**, Lisboa, n. 31, p. 45-54, set. 2011. Disponível em: <[http://www.scielo.mec.pt/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1645-91992011000300004&lng=pt&nrm=iso](http://www.scielo.mec.pt/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1645-91992011000300004&lng=pt&nrm=iso)>. Acesso em: 12 out. 2016.

BRASIL. **Constituição Federal de 1988**. Brasília: Senado Federal, 1988. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicaocompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm)>. Acesso em: 10 jun. 2016.

\_\_\_\_\_. Congresso Nacional. Câmara dos Deputados. Projeto de Lei nº 2016, de 2015. Altera a Lei nº 12.850, de 2 de agosto de 2013, e a Lei nº 10.446, de 8 de maio de 2002, para dispor sobre organizações terroristas. **Diário da Câmara dos Deputados**. 101. ed. p. 155-156. Disponível em: <<http://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/DCD0020150619001010000.PDF#page=154>>. Acesso em: 07 nov. 2016.

\_\_\_\_\_. 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. In: **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 17 mar. 2016. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2015-2018/2016/Lei/L13260.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2016/Lei/L13260.htm)>. Acesso em: 10 jun. 2016.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 1570. Requerente: Procurador-Geral da República. Requeridos: Presidente da República e Congresso Nacional. Relator: Ministro Mauricio Corrêa. Brasília, DF, 12 de fevereiro de 2004. **Diário de Justiça**. Brasília, 22 out. 2004. Disponível em: <[http://jurisprudencia.s3.amazonaws.com/STF/IT/ADI\\_1570\\_DF-\\_12.02.2004.pdf?Signature=7dqzDJ0oxv/JUS5GDboifhNwxV0=&Expires=1479069475&AWSAccessKeyId=AKIAIPM2XEMZACAXCMB&response-content-type=application/pdf&x-amz-meta-md5-hash=e3fcf950a5099da56c0814eacd8c5100](http://jurisprudencia.s3.amazonaws.com/STF/IT/ADI_1570_DF-_12.02.2004.pdf?Signature=7dqzDJ0oxv/JUS5GDboifhNwxV0=&Expires=1479069475&AWSAccessKeyId=AKIAIPM2XEMZACAXCMB&response-content-type=application/pdf&x-amz-meta-md5-hash=e3fcf950a5099da56c0814eacd8c5100)>. Acesso em: 13 nov. 2016.

COMPARATO, Fábio Konder. **A afirmação histórica dos direitos humanos**. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 2003.

COMPARATO, Fábio Konder. **Fundamento dos direitos humanos**. 1997. Disponível em: <<http://www.iea.usp.br/publicacoes/textos/comparatodireitoshumanos.pdf>>. Acesso em: 13 jun. 2016.

CONSELHO DA UNIÃO EUROPEIA. Coordenador da Luta Antiterrorista. **Estratégia antiterrorista da União Europeia**. Bruxelas, 2005. 17 p. Disponível em: <<http://register.consilium.europa.eu/doc/srv?f=ST+14469+2005+REV+4&l=pt>>. Acesso em: 12 out. 2016.

\_\_\_\_\_. Coordenador da Luta Antiterrorista. **Revisão da Estratégia contra o Financiamento do Terrorismo**. Bruxelas, 2008. 19 p. Disponível em: <<http://register.consilium.europa.eu/doc/srv?l=PT&f=ST 11778 2008 REV 1>>. Acesso em: 12 out. 2016.

\_\_\_\_\_. Regulamento nº 1710, de 27 de setembro de 2016. Altera o Regulamento (CE) n.º 2580/2001 relativo a medidas restritivas específicas de combate ao terrorismo dirigidas contra determinadas pessoas e entidades. **Regulamento 2016/1710**. Disponível em: <<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32016R1710&rid=2>>. Acesso em: 12 out. 2016.

\_\_\_\_\_. Regulamento nº 8171, de 29 de abril de 2004. Relativo à introdução de novas funções no Sistema de Informação de Schengen, incluindo o combate ao terrorismo. **Regulamento 8171/2004**. Disponível em: <<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32004R0871&rid=9>>. Acesso em: 12 out. 2016.

\_\_\_\_\_. Secretário-geral da Comissão Europeia. **Reforçar a segurança num mundo de mobilidade: um melhor intercâmbio das informações na luta contra o terrorismo e fronteiras externas mais seguras**. Bruxelas, 2016. 18 p. Disponível em: <<http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-12307-2016-INIT/pt/pdf>>. Acesso em: 14 out. 2016.

\_\_\_\_\_. Secretário-geral da Comissão Europeia. **Reforçar a segurança num mundo de mobilidade: um melhor intercâmbio das informações na luta contra o terrorismo e fronteiras externas mais seguras**. Bruxelas, 2016. 18 p. Disponível em: <<http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-12307-2016-INIT/pt/pdf>>. Acesso em: 14 out. 2016.

\_\_\_\_\_. União Europeia. Regulamento nº 2580, de 27 de dezembro de 2001. Relativo a medidas restritivas específicas de combate ao terrorismo dirigidas contra determinadas pessoas e entidades. Regulamento 2580/2001. Disponível em: <<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?qid=1476288409493&uri=CELEX:32001R2580>>. Acesso em: 12 out. 2016.

CONSELHO DE SEGURANÇA. Organização das Nações Unidas. Resolução nº 2249, de 20 de novembro de 2015. Aprovada pelo Conselho de Segurança em sua 7565ª sessão, celebrada

- em 20 de novembro de 2015. **Resolução 2249**. Disponível em:  
<[http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=S/RES/2249\(2015\)](http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=S/RES/2249(2015))>. Acesso em: 11 out. 2016.
- CRETELLA NETO, José. Em busca da definição que o mundo hesita em elaborar: terrorismo internacional. In BEDIN, Gilmar Antônio (org). **Estado de direito, jurisdição universal e terrorismo: levando o direito internacional à sério**. Ijuí: Ed. Unijuí, 2009.
- DELMAS-MARTY, Mireille. **Terrorismes: histoire et droit**. Paris: CNRS, 2010.
- FOUCAULT, Michel. **Em defesa da sociedade**. Tradução de Maria Ermantina Galvão. 4. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2005.
- \_\_\_\_\_. Michel. **Microfísica do poder**. 25. ed. São Paulo: Graal, 2012.
- \_\_\_\_\_. Michel. **Vigiar e punir: nascimento da prisão**. 41. ed. Petrópolis: Vozes, 2013.
- GONÇALVES, Carlos Roberto. **Direito civil brasileiro: direito de família**. 12. ed. São Paulo: Saraiva, 2015.
- GRECO, Rogério. **Curso de Direito Penal Parte Geral**. 14<sup>a</sup> ed. Niterói: Impetus.
- HOBBSBAWN, Eric. **Globalização, democracia e terrorismo**. Tradução por José Viegas. São Paulo: Companhia das Letras, 2007.
- HUNTINGTON, Samuel. **O choque de civilizações**. 1993. Disponível em:  
<[http://textosdehistoria.xpg.uol.com.br/unidade\\_V\\_texto\\_10\\_huntington\\_o\\_choque\\_de\\_civilizacoes.pdf](http://textosdehistoria.xpg.uol.com.br/unidade_V_texto_10_huntington_o_choque_de_civilizacoes.pdf)>. Acesso em: 05 mar. 2016.
- JAKOBS, Günther; CANCIO MELIÁ, Manuel. **Direito Penal do Inimigo: Noções Críticas**. Tradução de André Luís Callegari e Nereu José Giacomolli. 2 ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado. 2007.
- 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. **Sociologia política**, v. 23, n. 53, pp.47-70, 2015. Disponível em:  
<[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0104-44782015000100047&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-44782015000100047&lng=en&nrm=iso)>. Acesso em: 14 jun. 2016.
- DELMAS-MARTY, Mireille. **Terrorismes: histoire et droit**. Paris: CNRS, 2010.
- MATAIS, Andreza; MORAES, Marcelo de. Aviso da Abin com características para identificar terroristas é ironizado. **Estadão**. São Paulo, 10 jun. 2016. Disponível em:  
<<http://politica.estadao.com.br/blogs/coluna-do-estadao/lista-da-abin-com-caracteristicas-para-identificar-terroristas-e-ironizada/>>. Acesso em: 12 nov. 2016.
- MORAES, Cássio Rebouças de. Terrorismo: mais uma lei desnecessária e defeituosa. 2016. **Justificando**, São Paulo, 24 de junho de 2016. Disponível em:  
<<http://justificando.com/2016/06/24/terrorismo-mais-uma-lei-desnecessaria-e-defeituosa/>>. Acesso em: 07 nov. 2016.



NEVES, Márcio. Abin confirma ameaça terrorista contra o Brasil; 'lobos solitários' preocupam. **Folha de São Paulo**. São Paulo, 14 abr. 2016. Disponível em: <<http://noticias.uol.com.br/internacional/ultimas-noticias/2016/04/14/abin-identifica-ameaca-terrorista-no-brasil.htm>>. Acesso em: 08 nov. 2016.

NEVES JÚNIOR, Edson José; MACHADO, Lauren. “Nova York Sitiada”, o terrorismo internacional e a Guerra ao Terror. In: ZANELLA, Cristine Koehler; NEVES JÚNIOR, Edson José (orgs). **As relações internacionais e o cinema: espaços e atores transnacionais**. V. 1. 1. ed. Belo Horizonte: Fino Traço, 2015, p. 77-94.

PARLAMENTO EUROPEU. Jacques Nancy. Unidade do Acompanhamento da Opinião Pública. **Os cidadãos europeus em 2016: percepções e expectativas, combate ao terrorismo e à radicalização**. União Europeia, 2016. 52 p.

PELLEGRINI, Carlos Eduardo. Operação hashtag foi acerto, mas publicidade e limite a defesa são erros. **Consultor Jurídico**, São Paulo, 1º ago. 2016. Disponível em: <<http://www.conjur.com.br/2016-ago-01/carlos-pellegrini-operacao-hashtag-foi-acerto-publicidade-foi-erro>>. Acesso em: 09 nov. 2016.

PIOVESAN, Flávia. **Direitos humanos e o direito constitucional internacional**. 11. ed. São Paulo: Saraiva, 2010.

PINHEIRO, Aline. Corte europeia diz que terrorismo justifica flexibilização de direitos. **Consultor Jurídico**, São Paulo, 14 set. 2016. Disponível em: <<http://www.conjur.com.br/2016-set-14/corte-europeia-terrorismo-justifica-flexibilizacao-direitos>>. Acesso em: 08 nov. 2016.

RUDZIT, Gunther. O debate teórico em segurança internacional: mudanças frente ao terrorismo? **Civitas**, v. 5, n. 2, p. 297-323, 2005. Disponível em: <<file:///C:/Users/pc/Downloads/5-7668-2-PB.pdf>>. Acesso em: 10 mar. 2016.

SOUZA, Bruno Mendelski de. “A Hora mais Escura” e o discurso hegemônico da Guerra ao Terror. In: ZANELLA, Cristine Koehler; NEVES JÚNIOR, Edson José (orgs). **As relações internacionais e o cinema: espaços e atores transnacionais**. V. 1. 1. ed. Belo Horizonte: Fino Traço, 2015, p. 97-117.

STRECK, Lenio Luiz; MORAIS, José Luis Bolzan de. **Ciência política e teoria geral do Estado**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2003.

TOURINHO FILHO, Fernando da Costa. **Manual de processo penal**. 16. ed. São Paulo: Saraiva, 2013.

UNIÃO EUROPEIA. **Buscador Eur-lex**. Disponível: <<http://eur-lex.europa.eu/advanced-search-form.html>>. Acesso em: 11 out. 2016a.

\_\_\_\_\_. **Regulamentos, diretivas e outros atos legislativos**. Disponível em: <[https://europa.eu/european-union/law/legal-acts\\_pt](https://europa.eu/european-union/law/legal-acts_pt)>. Acesso em: 12 out. 2016b.

WERMUTH, Maiquel Angelo Dezordi. A produção da vida nua no estado de guerra global. **Revista da Faculdade de Direito – UFPR**, v. 60, n. 1, p. 117-136, 2015. Disponível em: <<http://revistas.ufpr.br/direito/article/view/36715>>. Acesso em 30 ago. 2016.