

BJIR

Brazilian Journal of
International Relations

ISSN: 2237-7743 | Edição Quadrimestral | volume 4 | edição nº 1 | 2015

*Tipificando o terrorismo no
Congresso brasileiro: os Projetos de
Lei e literatura acadêmica*

Guilherme Frizzera,
José Maria de Souza Junior

 Igepri
Instituto de Gestão Pública e
Relações Internacionais

 unesp
Universidade Estadual Paulista
"Júlio de Mesquita Filho"

A Brazilian Journal Of International Relations (BJIR) está indexada no International Political Science Abstracts (IPSA),
EBSCO Publishing e Latindex

TIPIFICANDO O TERRORISMO NO CONGRESSO BRASILEIRO: OS PROJETOS DE LEI E LITERATURA ACADÊMICA

Guilherme Frizzera¹
José Maria de Souza Junior²

Resumo: O presente estudo se debruça sobre a temática da tipificação de terrorismo no poder legislativo brasileiro. O assunto envolve certa complexidade à medida não há consenso sobre a definição do próprio termo. Portanto, o artigo resgata algumas definições da academia acerca do que vem a ser terrorismo, ressaltando dois aspectos importantes: por um lado, é necessário que haja uma definição para que os agentes de segurança possam enquadrar práticas terroristas como crime; por outro, a atribuição de terrorismo se faz pejorativa, uma vez que um grupo pode designar outro grupo ou uma prática como terrorista ou não dependendo de interesses políticos e da rivalidade de grupos existente em um contexto político-social. A partir dos conceitos da academia e de organizações que tem o terrorismo como preocupação pertinente, pode-se considerar que duas dimensões operam na tarefa de defini-lo: as motivações subjetivas das ações e os métodos pelo qual tais ações são conduzidas. Tomando como metodologia a análise das definições sobre terrorismo e análise documental dos projetos de lei no legislativo brasileiro sobre o tema e, posteriormente, a comparação entre os dois tipos de análise conclui-se que o projeto que provavelmente vá para votação no Congresso deixa de lado a dimensão da motivação subjetiva para definir práticas terroristas e considera apenas a metodologia do ato como critério para definir terrorismo.

Palavras-Chaves: Terrorismo; Brasil; Tipificação; Projeto de Lei

TYPIFYING TERRORISM IN THE BRAZILIAN CONGRESS: THE BILLS AND ACADEMIC LITERATURE

Abstract: This research focuses on the typification of terrorism in the legislative power in Brazil. The issue involves complexity for there is no consensus about the definition of the term itself. Therefore, the article brings some academic definitions regarding what terrorism really is. These definitions highlight two aspects: on the one hand, it is necessary to have a definition for the security agents to consider the practices as a type of crime and punish them; on the other hand, the attribution of the term to a group or act is pejorative, once one group might call another group or a practice terrorist or terrorism depending on political interests and on group rivalry in a political and social context. From the concepts developed in the academy and in groups which have the terrorism as a preoccupation, it is possible to consider two dimensions that operate in the task of defining it: the subjective motivations of the actions and the methods in which such actions are performed. Having as methodology the analysis of the definitions on terrorism, the documentary analysis of the bills of Law in the Brazilian legislative on the same issue and the comparison between the two source of analysis, the conclusion is that the probable Bill which is

¹ Graduado em Relações Internacionais pelas Faculdades Integradas Rio Branco. Mestrando em Integração da América Latina pela Universidade de São Paulo (PROLAM/USP). Contato: guilhermefrizzera.ri@gmail.com

² Mestre em Integração da América Latina pela Universidade de São Paulo (PROLAM/USP). Professor de Relações Internacionais das Faculdades Integradas Rio Branco. Contato: josemariasjunior@gmail.com

to be approved excludes the subjective motivation dimension to define terrorist practices and considers only the method of the act as criterion to define terrorism.

Key Words: Terrorism; Brazil; typing, Bill

Em 20 de março de 2013, foi instalada uma comissão mista destinada a consolidar e regulamentar dispositivos da Constituição Federal de 1988. Dentre uma das discussões desta comissão foi o Projeto de Lei (PL) 499/2013 que tipifica o crime de terrorismo no Brasil.

Com esse debate na pauta da agenda legislativa nacional, surgiram discussões sobre o que seriam pontos essenciais para definir o que é terrorismo. Como existiam outros Projetos de Lei que também se propunham a tipificar o terrorismo, eles foram citados no PL 499/2013, porém descartados em nome de um projeto feito em comum por congressistas da Câmara e do Senado, recebendo assim uma maior discussão.

A definição de terrorismo é bastante complexa, inexistente uma definição comum aceita por todos Estados e organizações, sendo esta uma das discussões mais difíceis das relações internacionais. Organizações como a Liga das Nações, as Nações Unidas, Organização dos Estados Americanos, além dos diversos encontros multilaterais com o intuito de definir o que é terrorismo, não obtiveram sucesso em seu objetivo. Sendo assim, cada país é responsável por criar a sua própria definição acerca do termo.

Não menos complexas, as definições da academia também apresentam diversas perspectivas sobre que é terrorismo. Apontam-se certos termos, palavras mais comuns utilizadas para defini-lo, mas a polêmica sobre um significado comum persiste.

O Projeto de Lei (PL) brasileiro apresentava uma definição satisfatória sobre que é terrorismo, respondendo a contento tanto as principais definições legais existentes, quanto os pontos mais comuns apontados por acadêmicos. Quando comparado à definição de abordagem ampla, vê-se que o projeto original respondia a contento aos principais pressupostos básicos de uma definição satisfatória. Mas, por fim, esta definição ampla, que contentava tanto o método utilizado na ação quanto as motivações ideacionais do que seria um ato terrorista ficou restrita praticamente à questão dos métodos utilizados para a caracterização do ato. Com isso, a definição brasileira fica aquém do ideal no que tange a definição clara do que é entendido como terrorismo.

Definições sobre o Terrorismo na academia

O terrorismo apresenta uma extensa lista de definições diversas. Tanto a academia, quanto os governos, apresentam características singulares sobre o que é terrorismo. Os fatores que levam a uma quantidade significativa de definições distintas acerca do termo devem-se, segundo Lutz e Lutz (2010), parcialmente por causa de divergências entre os comentaristas ou analistas, além de

alguns definidores procurarem excluir os grupos que apoiam ou para incluir grupos que desejam denunciar. A justiça e os agentes de segurança necessitam de uma definição para acusar e agir contra os terroristas, o que não significa que o assunto seja foco de prioridade na agenda dos líderes políticos.

Desde 1937, quando a Liga das Nações propôs uma definição legal sobre o terrorismo, a busca por um acordo e uma definição em comum continua distante de ocorrer. Segundo Schmid (2011, p. 39, tradução nossa), os políticos que trabalhavam na definição para a Liga afirmavam que não havia uma definição somente que pudesse contar com uma aprovação internacional total. A Organização das Nações Unidas (ONU) também não conta com uma definição internacional sobre o terrorismo. Desde os anos 2000, a ONU busca criar uma Convenção Global sobre Terrorismo Internacional, não obtendo sucesso até o momento. A definição do termo fracassou, segundo Martyn (2002), principalmente devido a diferenças de opinião entre os diversos membros sobre o uso da violência no contexto dos conflitos pela libertação nacional e autodeterminação dos povos. Essas divergências impediram a conclusão de uma Convenção Global sobre o Terrorismo Internacional, que incorporaria uma definição abrangente e juridicamente comum em todo o mundo sobre o terrorismo.

Na ciência, uma definição é basicamente uma equação: um novo, desconhecido ou mal-entendido termo (o *definiendum*) é descrito (definido) por uma combinação de pelo menos dois conhecidos termos compreensíveis (o *definiens*). Geralmente um *definiens* é composto por palavras ou termos sinônimos ou gerais atrelados ao termo que está sendo definido. Um exemplo simples seria: o terrorismo é igual a violência política ou violência para fins políticos. Ao contrário de uma equação matemática, uma definição é uma conceituação não com números e símbolos algébricos, mas usando a linguagem em sua maioria. A definição diz o que uma palavra é para dizer. Normalmente, os usuários de novas palavras alcançam algum acordo quanto ao significado logo após a sua introdução (SCHMID, 2011).

Na maioria das situações, a adoção de um significado padrão é simplesmente uma questão de conveniência. Não é assim com o termo "terrorismo". Ele não apenas se refere a uma forma especial de violência ou tipo especial de crime, mas também é usado como um termo político pejorativo de estigmatização, expressando a condenação moral em discursos oficiais. Usado como um recurso retórico, o termo "terrorismo" ameaça tornar-se uma mera invectiva em debates políticos, onde os encargos e contra-acusações concorrem para a indignação moral ou aprovação

de audiências relevantes. Os envolvidos no debate sobre a definição do termo sempre tentam moldar o termo de uma forma que se adapte às suas necessidades (HODGSON; TADROS, 2013). Em outras palavras, as definições em geral, tendem a refletir os interesses políticos e o julgamento moral (ou falta de) de quem faz a definição. Como consequência, o terrorismo é um "conceito contestado", no sentido de que as pessoas têm dificuldade em chegar a acordo sobre o seu significado ou seu alcance.

O desenvolvimento de uma definição de terrorismo requer a identificação e a resolução de um número distinto de dilemas. Segundo Hodgson e Tadros (2013, pp. 498-499, tradução nossa), os dilemas a serem resolvidos são

- a) O propósito terrorista. O terrorismo é restrito a busca de certos objetivos, por exemplo, objetivos políticos? Se sim, qualquer objetivo político é suficiente para chegar a um objetivo terrorista? Existem objetivos não-políticos suficientes para um propósito terrorista? Poderia haver atos terroristas que não têm qualquer objetivo em particular?
- b) A ação terrorista. Que tipo de ato conta como atos de terrorismo? Devem ser incluídos apenas atos que causem mortes ou sérios danos físicos, ou deve-se incluir danos a propriedade ou as ameaças de fazer qualquer um desses atos?
- c) O alvo terrorista. Qualquer um pode ser alvo da ação de terrorismo? Os atos terroristas são restritos aos ataques a não combatentes? Se sim, o que pode ser definido como "combatentes"? Ou os combatentes podem ser alvos de terrorismo em conflitos armados?
- d) O método terrorista. Os atos terroristas precisam se relacionar com a busca da finalidade terrorista de forma particular? O terror é central para o terrorismo, ou pode ocorrer um ato que nem aterrorize, nem intimide as pessoas, ser um ato de terrorismo?
- e) O terrorista. Qualquer um pode cometer um ato de terrorismo? Os terroristas sempre agem em grupos ou atos individuais podem ser considerados também? Pode um Estado ou seus representantes cometerem atos de terrorismo?

Para o primeiro dilema, a resposta é abrangente e a tentativa de resposta a ele pode partir de diversos pontos de vista distintos. Existem correntes que afirmam que muitos casos de terrorismo ocorrem devido à pobreza. Outros, com uma abordagem de psicologia, afirmam que os terroristas agem devido à loucura, a insanidade. Mas existem poucos trabalhos em que o pesquisador tivesse a oportunidade de realizar uma pesquisa de campo. Portanto, assume-se a posição de que os grupos terroristas agem motivados por objetivos subjetivos, como político, religioso, por ódio a uma etnia ou população, além da tentativa de desestabilizar um Estado.

A ação terrorista, para efeitos de tipificação legal, é um caso particular de cada definição legal existente. Existem tipificações legais que considera um ato de terrorismo desde uma ameaça a propriedade privada ou algum organismo do Estado. Assim como, existem tipificações que consideram um ato terrorista desde que ele tenha sido realizado.

Os alvos de terrorismo podem ser diversos, dependendo de qual seja o objetivo buscado pelos grupos terroristas. Deste modo, os objetivos podem ser desde causar medo a uma parcela específica da população até a destruição de um Estado. Geralmente, as tipificações legais não tendem a determinar alvos específicos que caracterizem um ato como terrorismo.

O método utilizado é um dos fatores mais importantes para a tipificação do terrorismo. Muitas tipificações – inclusive a proposta brasileira – tendem a focar no método empregado para determinar o crime de terrorismo. As definições sobre o que é terrorismo podem utilizar duas abordagens distintas: ampla e restrita. Na abordagem ampla, estão presentes os fatores motivacionais, como a religião, a ideologia, posição política, a intolerância em geral contra o outro. Não se preocupa em tipificar os métodos utilizados, dando uma maior ênfase aos fatores subjetivos e ao objetivo buscado. É uma abordagem essencialmente política. A abordagem restrita não tem uma preocupação em determinar as motivações da ação, importando-se mais em utilizar o método empregado como fator determinante do que é terrorismo. Nesse caso, corre-se o risco da inclusão de grupos sem características de terroristas. A abordagem restrita busca ser mais objetiva, portanto, ela é essencialmente jurídica.

O terrorista, aqui assumido como o autor executor da ação, será representante de um objetivo maior. O terrorismo é um fenômeno complexo, que demanda uma extensa preparação, planejamento, um financiamento alto e prática. Para que um indivíduo se comprometa com essa série de fatores, ele deve estar inserido em um objetivo maior, algo que o motive a realizar tal ação. Esses objetivos são encontrados através de grupos que compartilham deste interesse e que possa fornecer as condições³ para a realização do ato. Os grupos podem ser clandestinos, como podem ser patrocinados por um Estado e, até mesmo, do Estado.

Para Brenda Lutz e James Lutz, uma definição relativamente neutra reconhece o fato básico de que o terrorismo é uma tática utilizada por diferentes tipos de grupos. Isso incluiria seis elementos majoritários: o terrorismo envolve (1) o uso da violência ou ameaça de utilizar (2) por um grupo organizado (3) para alcançar objetivos políticos. A violência (4) é dirigida contra um público-alvo que se estende para além das vítimas imediatas, que são muitas vezes os civis inocentes. Além disso (5), enquanto um governo pode ser o autor da violência ou o alvo, ele é

³ As condições podem ser inclusive as motivacionais e não somente as condições materiais. Segundo Newman (2006), muitos grupos utilizam da imagem de mártir, de libertador e de recompensas para motivar o ingresso do indivíduo ao grupo ou para o sucesso do ato a ser realizado exclusivamente por um indivíduo ligado ao grupo.

considerado um ato de terrorismo somente se um ou ambos os atores não são um governo. Por fim (6), o terrorismo é uma arma dos fracos (LUTZ; LUTZ, 2010, p. 341, tradução nossa).

Esta definição exclui sequestros para ganhos financeiros e atos realizados por indivíduos, mesmo aqueles motivados por objetivos políticos. O fato dos indivíduos estarem organizados em grupos é essencial para uma campanha bem sucedida para os objetivos políticos que estão sendo buscados. Enquanto organização é necessária para qualquer chance de uma campanha bem sucedida, os indivíduos podem operar com baixa afiliação a um grupo.

A audiência atingida pelo terrorismo vai além das vítimas imediatas. O terrorismo gera medo em seus alvos atacando indivíduos que representam um grupo maior. As vítimas dependerão dos objetivos buscados pela organização terrorista, podendo ser, em um espectro de exemplos de alvos, membros da elite, apoiadores de um governo, membros de um grupo étnico ou um grupo religioso específico. Os civis são os alvos mais comuns, pois são mais vulneráveis do que membros de forças de segurança, além de suas mortes elevarem o nível de insegurança de uma audiência maior. Nesse aspecto, a importância da mídia está em espalhar em um curto espaço de tempo, a notícia de um ataque para a maior audiência possível, proliferando a sensação de medo e insegurança.

Alex Schmid (1984; 1988; 2011) apresenta duas definições que emergiram após a realização de um questionário criado por ele e enviado tanto para governos, quanto para acadêmicos sobre o que seria para eles uma definição de terrorismo. Na primeira versão de 1984 do seu manual de pesquisa sobre terrorismo, Schmid definiu o termo como

O terrorismo é um método de combate em que as vítimas aleatórias ou simbólicas servem como um alvo instrumental da violência. Estas vítimas instrumentais compartilham características de um mesmo grupo ou classe, que formam a base para a sua seleção para a vitimização. Através do uso anterior de violência ou a ameaça credível de violência, outros membros desse grupo ou classe são colocados em um estado de medo crônico (terror). Este grupo ou classe, cujo sentimento de segurança dos membros é propositadamente minado, é alvo de terror. A vitimização de alvo de violência é considerada normal, a maioria dos observadores da audiência testemunha sobre a base de sua atrocidade, o tempo (por exemplo, tempo de paz) ou local (não é um campo de batalha) de vitimização, ou o desrespeito pelas regras de combate aceitas na guerra convencional. A violação da norma cria um público atento para além da meta de terror; setores deste público podem, por sua vez, formar o principal objeto de manipulação. O objetivo deste método indireto de combate ou é para imobilizar o alvo do terror, a fim de produzir desorientação ou a mobilizar alvos secundários da demanda (por exemplo, um governo), ou alvos de atenção (por exemplo, a opinião pública) para mudanças de atitudes ou comportamentos que favoreçam os interesses de curto ou de longo prazo dos usuários deste método de combate (SCHMID, 1984 apud SCHMID, 2011, p. 61, tradução nossa).

Na revisão de seu manual em 1988, o autor modifica a sua definição sobre terrorismo após um questionário enviado solicitando comentários sobre a primeira definição. Desse questionário e dessas observações, a modificação existente originou a seguinte definição que, segundo o autor, tem recebido considerável aceitação dentro e fora da academia até o presente momento

O terrorismo é um método de inspirar ansiedade de ação violenta repetida, empregado por (semi-) indivíduo clandestino, grupo ou atores estatais, por razões idiossincráticas, criminosas ou políticas, em que - em contraste com o assassinato - os alvos diretos da violência não são os principais alvos. As vítimas humanas imediatas da violência são geralmente escolhidas aleatoriamente (alvos de oportunidade) ou seletivamente (alvos representativos ou simbólicos) de uma população-alvo, e servem como geradores de mensagens. Processos de comunicação baseados em violência, ameaça e entre terrorista (organização), as vítimas (em perigo), e as metas principais são usadas para manipular o principal alvo (público(s), transformando-o em um alvo de terror, um alvo de demandas, ou um alvo de atenção, dependendo de intimidação, coerção ou propaganda é procurado principalmente (SCHMID, 1988 apud SCHMID, 2011, p. 61, tradução nossa).

Com as duas definições feitas por Schmid, além da apresentada por Lutz e Lutz, o cenário aponta para uma convergência de pontos na definição sobre o que é terrorismo – ao menos nas definições acadêmicas feitas pelos autores citados. A principal motivação se encontra em espalhar o medo ao maior número de pessoas possíveis, transmitindo uma mensagem. Geralmente, o alvo imediato tende a representar um grupo ao qual a mensagem do ataque é destinada, mas podem ser vítimas aleatórias, com a intenção de causar um medo geral. No entanto, as divergências entre as definições encontram-se principalmente no aspecto individualista de um ataque terrorista, admitindo-se para Schmid que um indivíduo pode sim, realizar um ataque por sua própria conta. Esse ponto não é muito claro, pois o autor insiste em classificar como “semi-indivíduo”, ligando sempre a uma motivação por uma causa maior, de um grupo, de uma ideologia ou de religião.

Com isso, utiliza-se como parâmetro comparativo a definição de que o terrorismo é o ato premeditado por um grupo organizado com a evidente intenção de propagar uma mensagem, que ameaça ou utiliza de violência contra um alvo escolhido aleatoriamente ou específico, motivado por questões subjetivas, causando medo e terror ao maior número possível de pessoas.

Definição sobre terrorismo pelas agências de segurança, organizações e Estados

As definições feitas por entes estatais, organizações e agências de segurança trazem uma perspectiva ampla, com cada qual trazendo a sua própria definição sobre o que é terrorismo. Alex

Schmid traz em seu manual *The Routledge Handbook of Terrorism* (SCHMID, 2011) uma lista de mais de 250 definições distintas sobre o terrorismo. Para o presente artigo, optou-se por escolher algumas definições apresentadas no manual citado que fossem de atores distintos, trazendo uma perspectiva comparativa com a atual discussão dos Projetos de Lei existentes no Congresso do Brasil.

Algumas características em comum podem ser apontadas como a violência contra seres humanos, principalmente a civis, intimidação do governo e organizações internacionais com o objetivo de causar o medo e o terror. Existe particularidades nas definições, como o dano a propriedade, causar danos a recursos naturais, aos sistemas eletrônicos ou até mesmo uma organização internacional não apresentar definição nenhuma sobre o que é terrorismo.

Ressalta-se o aspecto de que algumas definições apontam para o método utilizado na ação. O tipo de equipamento utilizado para causar o dano (bombas, incêndios, sequestros e etc..), em algumas definições legais, determinam se a ação pode ser enquadrada como ato terrorista. O método como tipificação pode trazer contestações sobre a definição. Um indivíduo, por exemplo, que se utilize de uma bomba (caso a utilização de explosivos seja tipificado como ato terrorista), sem ter ligações com nenhuma organização terrorista, sem ter nenhuma motivação política, ideológica ou religiosa para ter realizado tal ato, se o seu ato não tenha a intenção de desestabilizar um governo ou uma organização, enfim, o que diferenciaria o ato desse indivíduo de um assassinato e não sendo, portanto, um atentado terrorista?

As definições são as seguintes:

Alemanha: O terrorismo é a luta duradoura conduzida para objetivos políticos, que se destinam a ser alcançado por meio de agressões à vida e à propriedade de outras pessoas, especialmente por meio de crimes graves, conforme descrito no art. 129, sect. 1 do livro Direito Penal (acima de tudo: assassinato, homicídio, sequestro chantagista, incêndio, desencadeando uma explosão de explosivos) ou por meio de outros atos de violência, que servem como preparação de tais atos criminosos.

EUA: Terrorismo Internacional: Envolver os atos violentos ou atos perigosos à vida humana que viola a lei federal ou estadual; parecem estar destinados (i) para intimidar ou coagir uma população civil, (ii) para influenciar a política de um governo por intimidação ou coerção, ou (iii) a afetar a conduta de um governo de destruição em massa, assassinato ou sequestro; e

ocorrem principalmente fora da jurisdição territorial dos EUA, ou transcender as fronteiras nacionais em termos dos meios pelos quais eles são realizados, as pessoas que aparecem a intenção de intimidar ou coagir, ou o local em que seus autores atuam ou buscam asilo.

Terrorismo doméstico: Envolver atos perigosos à vida humana que violam a lei federal ou estadual; aparecem destinados (i) para intimidar ou coagir uma população civil, (ii) para influenciar a política de um governo por intimidação ou coerção, ou (iii) a afetar a conduta de um governo de destruição em massa, o assassinato ou sequestro; e ocorrem principalmente dentro da jurisdição territorial de os EUA

Reino Unido: O uso ou a ameaça de ação concebidos para influenciar o governo ou uma organização governamental internacional ou para intimidar o público, ou uma parte do público, feita para fins de avançar uma causa política, religiosa, racial ou ideológica, e que envolve ou causam: violência grave contra uma pessoa; sérios danos a uma propriedade; uma ameaça à vida de uma pessoa; um risco grave para a saúde e a segurança do público, ou grave interferência ou interrupção de um sistema eletrônico.

União Europeia: Um ato intencional que pode afetar gravemente um país ou uma organização internacional, comprometida com o objetivo de intimidar gravemente uma população, constranger indevidamente um governo ou uma organização internacional a praticar ou abster-se de praticar qualquer ato, desestabilizar gravemente ou destruir estruturas políticas, constitucionais, econômicas e sociais fundamentais, por meio de ataques à vida, ataques de uma pessoa à integridade física de uma pessoa, sequestro, tomada de reféns, apreensão de aeronaves ou navios, ou a fabricação, posse ou transporte de armas ou explosivos.

Liga Árabe: Qualquer ato ou ameaça de violência, seja qual forem seus motivos ou propósitos, que ocorre para o avanço de uma agenda criminal individual ou coletiva, causando terror entre as pessoas, causando medo por prejudicá-los, ou colocando as suas vidas, a liberdade ou a segurança em perigo, ou com o objetivo de causar danos ao meio ambiente ou a instalações públicas ou privadas, ou imóvel, ou ocupar ou aproveitá-las, ou com o objetivo de colocar em risco um recurso nacional.

Organização dos Estados Americanos (OEA): Não se chegou a um consenso sobre uma definição em comum do que é terrorismo, mesmo após a realização de uma convenção interamericana contra o terrorismo em 2002.

Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN): O uso ilegal ou ameaça de uso da força ou violência contra pessoas ou bens em uma tentativa de coagir ou intimidar governos ou sociedades para alcançar objetivos políticos, religiosos ou ideológicos.

Departamento de Estado dos Estados Unidos: O termo "terrorismo" significa violência premeditada, politicamente motivada perpetrada contra alvos não-combatentes por grupos subnacionais ou agentes clandestinos, normalmente destinadas a influenciar uma audiência. O termo "terrorismo internacional" significa terrorismo envolvendo cidadãos ou o território de mais de um país. O termo "grupo terrorista" significa qualquer prática de grupo, ou que possui subgrupos significantes que praticam terrorismo internacional.

FBI: o terrorismo é uma técnica, uma forma de engajar-se em certos tipos de atividade criminal, de modo a atingir determinados fins. O terrorismo é definido como o uso ilegal da força ou violência contra pessoas ou propriedades para intimidar ou coagir um governo, a população civil, ou qualquer segmento da mesma, na prossecução dos objetivos políticos ou sociais.

Alex Schmid (2011, p. 74, tradução nossa) faz uma comparação entre as definições acadêmicas e as definições legais por parte dos governos, organizações e agências. Ao final, pode-se apontar uma lista com dez fatores em comum entre as diversas definições acadêmicas e legais. Comparando-as os seguintes termos são os mais recorrentes quando se trata em definir o terrorismo:

- 1 - o uso demonstrativo da violência contra seres humanos;
- 2 - a (condicional) ameaça de (mais) violência;
- 3 - produção deliberada de terror ou medo a um grupo-alvo;
- 4 - alvo de civis, não-combatentes e inocentes;
- 5 - propósito de intimidação, coerção e/ou propaganda;
- 6 - o fato de que é um método, tática ou estratégia de travar conflitos;
- 7 - importância de comunicar o ato(s) de violência para um público maior;
- 8 - a natureza ilegal, criminosa e imoral do ato(s) de violência;
- 9 - o caráter predominantemente político do ato;
- 10 - o seu uso como uma ferramenta de guerra psicológica para mobilizar ou imobilizar setores do público

Os pontos em comum entre as definições acadêmicas e as definições legais não significa que para um ato ser considerado terrorista tenha que passar pelos dez pontos apresentados, ou cinco, ou dois e assim por diante. A proposta atenta-se somente em realizar uma comparação

entre os termos mais utilizados na tipificação sobre o que é terrorismo, ressaltando-se aspectos em comuns, mas respeitando-se as características individuais de cada autor e de cada definição legal.

O Brasil nesse particular apresentou alguns Projetos de Lei (PL) que buscaram tipificar o que é terrorismo. A proposta que possivelmente deve ser aprovada, de autoria do deputado federal Miro Teixeira (até então, PDT-RJ e atual PROS-RJ) com relatoria de responsabilidade do senador Romero Jucá (PMDB-RR). No entanto, outras propostas foram apresentadas tanto na Câmara dos Deputados quanto no Senado Federal. O Brasil considera o terrorismo um crime em sua Constituição Federal de 1988, porém nunca havia sido definido o que é terrorismo e a sua penalidade. Com o advento de grandes eventos esportivos no país, como a Copa do Mundo de Futebol em 2014 e as Olimpíadas do Rio de Janeiro em 2016, o Brasil viu-se como um alvo potencial do terrorismo por receber milhares de turistas estrangeiros para esses eventos. Por isso, os congressistas se viram na iminência da tipificação sobre o terrorismo no Brasil, lançando alguns Projetos de Lei com esse intuito.

Projetos de Lei no Congresso Brasileiro

O Projeto de Lei nº 1.558 de 2011, do deputado João Campos (PSDB-GO), dispõe sobre as organizações terroristas, meios de prevenção, investigação, obtenção de prova, procedimento criminal e dá outras providências. De acordo com este projeto, para ser considerada organização terrorista, deve tratar-se de organização de

três ou mais pessoas, estruturalmente ordenada, com o objetivo de prejudicar os fundamentos do Estado democrático de direito, mediante atentados praticados, com o uso de violência física ou psicológica, contra a população ou bens, serviços, instalações e funcionários dos entes federados, condutas tipificadas como crime contra a pessoa, o patrimônio, incolumidade pública e a administração pública.

Este é um exemplo no qual faltam condições de existência para tipificar o terrorismo, logo que já no corpo da definição, aponta-se “condutas tipificadas”, isto é, ações que já estão previstas no código penal. O projeto ainda coloca no inciso primeiro do artigo segundo (acima mencionado): “não estão inseridas na definição do caput deste artigo as ações pacíficas promovidas por movimentos sociais, na defesa de seus direitos e interesses legítimos”. Ou seja, trata-se de uma exceção ao crime de terrorismo quando - de forma pacífica - grupos sociais manifestam-se para reivindicar seus direitos. Isso remete a discussão preliminar de que a falta de um consenso sobre uma definição comum de terrorismo esbarra nas pretensões de deixar brechas

ou exceções para a autodeterminação dos povos, além dos definidores buscarem proteger as organizações ou grupos que tenham afinidades. Não obstante, se a manifestação é pacífica, por que dessa exceção numa lei que trata de terrorismo?

O Projeto de Lei 588 de 2011, de autoria do senador Demóstenes Torres (na época, DEM-GO) considera

ato terrorista toda ação ou ameaça de cunho ideológico, político, filosófico, religioso, psicossocial ou de natureza econômica, capaz de colocar vidas em perigo, causar pânico, terror, medo, desespero, intimidação da população, com o intuito de abalar a ordem pública e a paz social ou atentar contra a soberania nacional, o Estado Democrático de Direito e as instituições e órgãos públicos.

Essa definição proposta pelo senador Demóstenes aproxima-se da definição utilizada como comparação. Estão presentes os fatores subjetivos motivacionais e o intuito de causar medo/terror na população. No entanto, essa definição não classifica se um ato individual ou se apenas de uma organização pode ser considerada como ato terrorista. Chama a atenção o fato de apenas a ameaça já se concretiza como um ato terrorista.

O Projeto de Lei número 707 de 2011, de autoria do senador Blairo Maggi (PR-MT), em seu primeiro artigo considera terrorismo:

Praticar, por motivo político, ideológico, filosófico, religioso, racista ou separatista, com o fim de difundir terror, ato de: I – devastar, saquear, explodir bombas, sequestrar, incendiar, depredar ou praticar atentado pessoal ou sabotagem, causando perigo efetivo ou danos a pessoas ou bens; ou II – apoderar-se ou exercer o controle, total ou parcialmente, definitiva ou temporariamente, de meios de comunicação ao público ou de transporte, portos, aeroportos, estações ferroviárias ou rodoviárias, instalações públicas ou estabelecimentos destinados ao abastecimento de água, luz, combustíveis ou alimentos, ou à satisfação de necessidades gerais e impreteríveis à população.

Apesar de conter as motivações subjetivas, a tipificação feita pelo senador Blairo foca no *modus operandi* realizado para definir o que será considerado terrorismo. Não se fala, novamente, se um ato individual já será considerado como terrorista. Nessa definição, está claro que a ação deve ocorrer, não bastando apenas a ameaça. O foco no método abre brechas para contestação, como argumentado anteriormente, pois as ações definidas para tipificar um ato terrorista já estão previstas no código penal brasileiro.

Outro Projeto de Lei 762 de 2011, de autoria do senador Aloysio Nunes Ferreira (PSDB-SP), define como terrorismo: “provocar ou difundir terror ou pânico generalizado mediante ofensa à integridade física, privação da liberdade de pessoa, por motivo ideológico, religioso, político ou de preconceito racial, étnico, homofóbico ou xenófobo”. Neste caso, a tipificação é

simplória, podendo até mesmo chegar ao ponto do crime de agressão ser classificado como terrorismo. Destaca-se nessa definição, a inclusão de motivações homofóbicas e xenófobas, algo não muito usual nas tipificações sobre terrorismo no mundo. Porém, sem uma maior definição dos termos apresentados, pode-se pensar que, por exemplo, grupos neonazistas podem ser classificados como terroristas pelo seu ódio contra determinados grupos.

O Projeto de Lei 4.674 de 2012, do deputado Walter Feldman (na época, PSDB-SP) têm como principais elementos de proteção

as aeronaves e a segurança da aviação civil; embarcações e a segurança da navegação marítima; a segurança das plataformas fixas localizadas na Plataforma Continental Brasileira; a vida, integridade física, liberdade de locomoção ou patrimônio de pessoas em relação às quais o Estado brasileiro tenha o dever de proporcionar proteção especial ou que gozem de proteção internacional, vida, integridade física, a liberdade de locomoção ou o patrimônio de pessoas que estejam no território brasileiro e não se enquadrem no inciso anterior.

Este projeto de lei não especifica a definição de terrorismo de maneira explícita, somente colocando em questão a metodologia dos crimes, seus objetos, sem dizer o que é terrorismo. Novamente, esta tipificação esbarra em crimes já previstos no código penal brasileiro. Não há elementos nessa tipificação que se assemelham à definição utilizada para comparação.

O projeto de Lei 5.571 de 2013, do deputado Alexandre Leite (DEM-SP), se propõe a definir o crime de terrorismo e as organizações terroristas, em cumprimento à Convenção Interamericana contra o Terrorismo, Decreto nº 5.639 de 26 de dezembro de 2005. Assim,

considera-se grupo, organização ou associação terrorista todo agrupamento de duas ou mais pessoas que, atuando concertadamente, visem prejudicar a integridade e a independência nacional, impedir, alterar ou subverter o funcionamento das instituições do Estado previstas na Constituição Federal, forçar autoridade pública a praticar um ato, a abster-se de o praticar ou a tolerar que se pratique, ou ainda intimidar pessoas, grupo de pessoas ou a população.

O PL do deputado Alexandre apresenta uma preocupação maior em tipificar o terrorismo como um ato de um grupo contra as instituições do Estado, mas não estão presentes os fatores subjetivos motivacionais.

Também de 2013, o Projeto de Lei 5.773 do deputado Onyx Lorenzoni (DEM-RS) considera terrorismo:

saquear, incendiar, depredar bens públicos ou particulares, extorquir, impedir o funcionamento de serviços públicos ou particulares, assaltar, explodir bombas ou artefatos similares, sequestrar, manter em cárcere privado; praticar atentado ou sabotagem, com dano ou perigo efetivo a vida, integridade física e liberdade de locomoção, bem como crimes qualificados como hediondos ou a estes equiparados com

a finalidade específica de intimidar ou coagir a população civil, interferir na conduta ou coagir as autoridades públicas ou instituições estatais, mediante subversão da ordem pública, a paz social e a estabilidade institucional.

Novamente, trata-se de uma normativa que dá atenção ao *modus operandi* em detrimento a uma normativa satisfatória em relação a uma ação planejada e executada por um grupo com intenções políticas, ideológicas, religiosas e afins. O foco no modo de ação torna essa definição restrita.

Existem ainda projetos de lei que buscam tipificar a forma como se deve tratar terroristas que eventualmente sejam capturados, garantido a eles que não haverá regime de tratamento diferenciado, que não sofrerão torturas e qualquer outro tipo de conduta que fira a dignidade humana. Porém, como o presente artigo busca discutir as definições sobre o terrorismo existentes no Congresso brasileiro, esses PL não se encaixam no foco desse artigo, não sendo analisados.

Esses projetos de lei provavelmente não serão levados à votação, pois o PL do deputado Miro Teixeira (a ser tratado a seguir) surgiu a partir de uma cúpula mista da Câmara e do Senado, tendo como um de seus objetivos, tipificar o terrorismo. Portanto, por se tratar de PL que deverá ser votado em breve, ele será analisado de maneira mais aprofundada. Porém, os projetos anteriores que visavam tipificar o terrorismo apresentam pontos em comum de uma boa definição e aspectos falhos em cada uma delas. Isso não significa que o projeto do deputado Teixeira seja perfeito. Percebe-se que os PL anteriores apresentam semelhanças com algumas tipificações existentes no mundo – com destaque para a dos EUA e da União Europeia -, assim como perpassam por alguns pontos que a academia considera comum em qualquer definição. Porém, percebe-se um maior número de tipificações de abordagem restrita. Devido a isso, qualquer grupo terrorista pode direcionar as suas ações para um determinado modo que não esteja enquadrado na lei de terrorismo, respondendo assim por outros crimes. Se uma organização terrorista, por exemplo, realiza os seus atos através da rede virtual, *hackeando* computadores do governo e roubando informações sigilosas, com claro intuito de causar terror e medo na população e ameaçando as estruturas do Estado, a ação não se enquadra como terrorismo, afinal, o método utilizado não está previsto em lei.

Projeto de Lei 499/2013 – a (provável) lei de terrorismo do Brasil

No dia 27 de novembro de 2013, o PL 499/2013 que tipifica o crime de terrorismo no Brasil foi aprovado na comissão mista destinada a consolidar a legislação federal e a

regulamentar dispositivos da Constituição Federal. O Projeto de Lei ainda seguirá para votação dos plenários da Câmara e do Senado.

A justificativa dada para um projeto de lei de tipificação do terrorismo demonstra, primeiramente, uma preocupação por parte dos membros da comissão com o cenário internacional contra o terrorismo, sendo alvo de inúmeros acordos internacionais, multilaterais e bilaterais. Destaca-se, na justificativa, a ciência de que não existe uma definição em comum aceita por países e organizações, tendo sido o terrorismo manejado mais como um conceito político do que jurídico. Porém, a preocupação da comissão está em estabelecer contornos jurídicos concretos para a repressão penal de atos terroristas por não haver uma tipificação do crime, existindo uma confusão na aplicabilidade pelos órgãos internos, o que resultaria na criação de uma definição autônoma sobre o terrorismo.

Apesar de ser destacado na justificativa do PL que a última lei que remetia aos atos de terrorismo decorre do período militar brasileiro, não cabe aqui a discussão, pois além de ser uma lei regida por um regime autoritário, de estar inserida em uma Constituição anterior a atual e sua definição ser suscetível a contestação por ser arbitrária e direcionada, o foco está na atual discussão da tipificação brasileira travada no Congresso.

Aponta-se um destaque dado ao repúdio ao terrorismo como princípio que rege as relações internacionais do Brasil, previsto, inclusive, na Constituição Federal (art. 4º, inc, VII). Existe na justificativa do PL, referências a fatos já mencionados nesse artigo, como o insucesso da Liga das Nações em criar uma definição em comum e a dificuldade em se tipificar tal crime, levando muitas definições dos Estados a adotarem uma postura defensiva em relação a definição do termo. O terrorismo, para os membros da Comissão, não é um crime somente contra o Estado e suas instituições, mas também estão previstos como atores de atos terroristas os agentes públicos do Estado, civis, militares e a quem aja em nome do Estado. Com isso, é levado em conta também atos praticados por indivíduos, não ficando restrito somente a grupos.

Argumenta-se que um indivíduo possa ser simpatizante a uma causa, uma ideologia ou uma religião, mas não pertencer a uma delas. Esse ponto é exemplificado no PL com os casos do *Unabomber* e do ataque da maratona de Boston. Não obstante, a Lei nº 10.744, de 9 de outubro de 2003, que rege as responsabilidades civis perante terceiros no caso de atentados terroristas, já conceituava o ato terrorista como qualquer ato de uma ou mais pessoas, sendo ou não agentes de

um poder soberano, com fins políticos ou terroristas, seja perda ou dano dele resultante acidental ou intencional.

Admite-se também, o chamado terrorismo de Estado. Este fato não é muito explorado, apenas justificado que existem atos terroristas que contam a participação de algum Estado por trás. É citado como exemplo, o caso de Lockerbie, onde a destruição de um avião da companhia aérea Pan Am teve participação direta da Líbia, sendo inclusive alvo de sanções por parte das Nações Unidas.

O princípio básico utilizado pela Comissão, como núcleo no qual a definição seria ancorada, concentrou-se nos princípios de *provocar, ou infundir terror ou pânico generalizado*. Em outras palavras, o fim buscado pelo terrorismo será sempre em causar medo à maior audiência possível. A expressão “generalizada” contrasta com a de particular, privado, singular, conferindo assim ao crime de terrorismo uma dimensão ampla. A amplitude do ato terrorista deve ser combatida com uma tipificação tão ampla quanto.

O temor existente na Comissão residia no fato de, por se tratar de uma abordagem ampla, de que esse núcleo pudesse gerar uma maleabilidade de sua aplicação. Devido a isto, foi contextualizada junto a este núcleo a motivação deste crime por causas ideológicas, religiosas, políticas ou de preconceito racial ou étnico. Desse modo, o objetivo dos membros da Comissão era incluir ao objetivo concreto (causar terror), a motivação subjetiva. A importância dessa inclusão está justamente nas críticas apresentadas, das definições que se utilizam apenas do método empregado na ação para tipificar um ato como terrorista, não sendo diferente de outros crimes já previstos em lei.

Há uma grande controvérsia no PL do terrorismo do Brasil. Segundo a justificativa, muitos países enquadram no crime de terrorismo, membros de grupos classificados como terroristas. Ou seja, por pertencer a um grupo onde as agências de segurança classificam como terrorista, o indivíduo já se enquadra como terrorista. Esse tipo de classificação – comum nos EUA e na Europa, por exemplo, onde a lista de grupos terroristas é pública e indivíduos ligados a eles são detidos quando reconhecidos – não será aplicado no Brasil. Mesmo após a tipificação, não está prevista uma lista de organizações terroristas reconhecidas pelo Estado brasileiro [apesar do Brasil reconhecer a Al-Qaeda como um grupo totalmente terrorista (Decreto nº 7.606, de 17 de novembro de 2011)]. Uma das justificativas para não se aplicar essa medida está no fato das organizações apresentarem uma estrutura complexa, além de não poder atribuir responsabilidade

penal coletiva sem uma análise dos fatos concretos. Mas isso não exclui a possível responsabilidade do grupo no ato terrorista.

A questão de não se criar uma lista de organizações terroristas e a detenção de membros identificados a estas organizações, gera uma discussão pertinente. Como se atribuiu às mais comuns definições de terrorismo existentes a organização em grupo como característica do terrorismo, qualquer membro ligado a estes grupos, portanto, seria um terrorista. Porém, não existe na legislação brasileira a condenação de um indivíduo sem que ele tenha uma participação direta ou indireta em alguma ação criminal. Em outras palavras, um indivíduo não pode ser condenado somente por pertencer a um grupo. Não obstante, como dito anteriormente, as definições sobre terrorismo são discussões políticas acima do aspecto jurídico.

A discussão sobre organizações que possam ser classificadas como terroristas, existindo assim uma lista e a condenação de qualquer membro mesmo sem ter participação direta, está ligada a uma discussão travada entre o relator Romero Jucá e o autor Miro Teixeira. Ao apresentar a sua relatoria - e ao incluir as motivações subjetivas do terrorismo no PL -, Jucá foi questionado pelo deputado Miro Teixeira. Para ele, essa abordagem poderia conter artifícios para enquadrar movimentos sociais que reivindicam a sua pauta como grupos terroristas. Iniciou-se, então, uma discussão mais ampla, com a participação dos demais membros da comissão. O senador Aloysio Nunes afirmou que, mesmo os movimentos reivindicatórios que coloquem em risco a vida dos cidadãos - por exemplo, sequestrando um avião -, independente da motivação, passam a ser terroristas. Jucá, então, pergunta em que seriam enquadrados se um movimento social sequestra um avião e solta uma bomba para defender as suas reivindicações, faz um atentado ou explode um avião? Miro Teixeira responde que, nesse caso, os responsáveis irão responder por homicídio ou pelos crimes praticados. Segundo Miro Teixeira, “tenho medo dessa amarração ideológica, religiosa ou por preconceitos raciais. Se deixar no texto essa parte das motivações, vai gerar sete mil interpretações” (LIMA, 2013).

Devido a esta discussão e questionamento, o relator Romero Jucá decidiu por retirar do PL as motivações subjetivas do terrorismo

Os movimentos sociais podem fazer suas manifestações. Se infringirem a lei, existe outra legislação para enquadrar. Mas nenhum movimento social pode explodir um prédio, derrubar um avião nem assassinar pessoas. Por isso nós retiramos do texto a referência que se fazia no sentido ideológico e político (JUNGMANN, 2013).

Antes da discussão sobre a retirada dos fatores motivacionais subjetivos, o PL antiterror brasileiro contemplava satisfatoriamente os principais pontos que definiam o que é terrorismo. Na discussão, ficou claro que os formuladores recuaram principalmente devido às manifestações ocorridas no Brasil em junho de 2013. Com o desencadeamento de manifestações violentas por todo o país, a preocupação estava em não incluir tais surtos de violência como uma ação terrorista. A justificativa para se retirar a parte subjetiva, desvirtuou a abordagem ampla para uma restrita, onde o *modus operandi* que determinará se uma ação é terrorista ou não.

Sobre os métodos empregados para o ato terrorista, são dedicadas diversas páginas, justificando e exemplificando através de tratados e acordos internacionais existentes que atentam ao meio utilizado. Segundo a justificativa,

(...) limitar o objetivo material ao aspecto psicológico de atemorizar é muito fluído, mesmo que acrescido de nomeada motivação. Assim, muitas convenções internacionais foram apontando certos atos e métodos a serem reprimidos, sem preocupação com a definição geral de terrorismo. Esse elemento de concretude é essencial ao tipo penal de terrorismo e essa preposição não omite (PL 499/2013).

Portanto, a preocupação final limitou-se a tipificar os métodos empregados como caracterização sobre terrorismo, sendo deixada de lado, a preocupação de uma definição política.

Também são referenciados acordos e tratados internacionais ratificados pelo Brasil quando os alvos do ataque terrorista são as autoridades do país, como Presidente da República, Vice-Presidente, Ministros de Estado, Diplomatas e representações diplomáticas, ministros do Supremo Tribunal Federal e etc.. Neste caso, os acordos apontam para um agravamento do atentado, pois ele visa desestabilizar a estrutura do Estado. Devido a isso, o relator Romero Jucá, na parte de tipificação das penas, prevê um agravante quando o atentado tem como alvo as autoridades descritas. Este ponto também foi questionado por Miro Teixeira, pois, segundo ele, não existe diferença entre as autoridades e um cidadão comum. Além disso, tal preposição remete a Lei de Segurança Nacional (LSN), que foi promulgada no regime militar. “É desagradável repetir a técnica e a mentalidade da LSN, que considera mais intocáveis as autoridades do que o cidadão comum” (LIMA, 2013).

Os crimes de financiamento e suporte ao terrorismo também são previstos no PL. Sobre o financiamento ao terrorismo, talvez seja o papel que o Brasil tenha uma atuação mais eficaz e importante. Diversos relatórios internacionais, como os anuais *Country Reports on Terrorism* do Departamento de Estado Americano, apontam uma atuação exemplar do Conselho de Controle de Atividades Financeiras (COAF) na prevenção dos crimes de lavagem de dinheiro e financiamento

do terrorismo. O COAF está ligado a diversos ministérios, a Polícia Federal e a Agência Brasileira de Inteligência (ABIN), sendo assim, uma unidade de inteligência financeira.

Por fim, os casos de terrorismo no Brasil serão de competência da Justiça Federal brasileira. Cabe destacar, no aspecto jurídico, que o crime de terrorismo será inafiançável.

Assim, o Projeto de Lei 499/2013 foi aprovado em 27 de novembro de 2013 na comissão, tipificando o terrorismo como:

Terrorismo (Art. 2º): Provocar ou infundir terror ou pânico generalizado mediante ofensa ou tentativa de ofensa à vida, a integridade física ou a saúde ou à privação da liberdade da pessoa.

Pena: reclusão de 15 (quinze) a 30 (trinta) anos.

§ Se resulta morte:

Pena: reclusão, de 24 (vinte e quatro) a 30 (trinta) anos.

§ 2º As penas previstas no *caput* e no § 1º deste artigo aumentam-se de um terço, se o crime for praticado:

I – Com o emprego de explosivo, fogo, arma química, biológica ou radioativa, ou outro meio capaz de causar danos ou promover destruição em massa;

II – em meio de transporte coletivo ou sob proteção internacional;

III – por agente público, civil ou militar, ou pessoa que aja em nome do Estado;

IV – em locais com grande aglomeração de pessoas;

V – contra Presidente e o Vice-Presidente da República, o Presidente da Câmara dos Deputados, o Presidente do Senado Federal ou o Presidente do Supremo Tribunal Federal;

VI – contra Chefe de Estado ou Chefe de Governo estrangeiros, agente diplomático ou consular de Estado estrangeiro ou representante de organização internacional da qual o Brasil faça parte.

§ 3º Se o agente for funcionário público, a condenação acarretará a perda do cargo, função ou emprego público e a interdição para seu exercício pelo dobro do prazo da pena aplicada.

A lei prevê diversas outras formas de crimes ligados ao terrorismo e suas respectivas penas. Porém, como o propósito do artigo se limita a definição do que é o terrorismo, não será apresentada na íntegra as tipificações dos demais crimes ligados ao terrorismo e suas respectivas penas.

Conclusão

O Projeto de Lei de terrorismo do Brasil apresenta um grande avanço e uma importante discussão sobre o terrorismo no país. Apesar de existir desde a Constituição Federal de 1988,

somente em 2013 foi discutido e votado um PL destinado exclusivamente para discutir e tipificar o terrorismo no Brasil.

Analisando o PL e principalmente a sua justificativa, percebe-se que a lei, que no começo era ampla, tornou-se restrita. Como a proposta original versava e apresentava argumentos que exigiam uma definição que levasse em consideração e importância os aspectos subjetivos motivacionais para a tipificação, esta preocupação acabou sendo excluída da proposta final. Ao se analisar a tipificação proposta, observa-se que existe pouca diferença entre ela e demais crimes como sequestro, homicídio e quadrilha, por exemplo.

O terrorismo é um fenômeno mais complexo do que apenas o meio utilizado. Exige uma ligação direta com o objetivo de causar medo com a transmissão de uma mensagem. Essa mensagem pode ser contra um Estado, contra um governo, contra um povo, contra uma religião, contra uma ideologia e afins. Negando esse caráter ideacional, não se tem uma grande diferenciação entre terrorismo de outras formas de crime. Um grupo de crime organizado pode ser caracterizado como terrorista, mesmo que não tenha uma mensagem a transmitir, nem que seja motivado apenas pela obtenção de lucro. Ao mesmo tempo, um grupo dito como movimento social, utilizando uma motivação de fator ideológico e com objetivo de causar terror à população, exemplos característicos de terrorismo, pode escapar de ser enquadrado como grupos terroristas devido a esta abordagem restrita.

Os argumentos existentes na justificativa inicial do PL eram pertinentes, não traziam margem à contestação se seria uma boa tipificação do crime de terrorismo. Porém, preferiu-se focar no método, com receio de que existisse novamente uma Lei de Segurança Nacional que remetesse ao período militar, enquadrando movimentos sociais como grupos terroristas. Muito se deve as opções ideológicas de seus formuladores, com receio de serem mal vistos pela população. Com isso, o Brasil deixa a desejar no que diz respeito à definição de terrorismo.

Referências Bibliográficas

BRASIL. Projeto de Lei nº 1.558, de 2011. Dispõe sobre as organizações terroristas, os meios de prevenção, investigação, obtenção de prova, o procedimento criminal e dá outras providências.

Câmara dos Deputados. Disponível em:

http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=0CC63DDAC0D5A79890C958DA22736CD6.node2?codteor=891581&filename=Avulso+-PL+1558/2011 Acesso: 12/10/2013.

BRASIL. Projeto de Lei nº 3.714, de 2012. Tipifica o crime de terrorismo. **Câmara dos Deputados.** Disponível em:

http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=A06C8671B16910C493F32B1C9F7EB7E0.node1?codteor=992248&filename=Avulso+-PL+3714/2012 Acesso: 12/10/2013.

BRASIL. Projeto de Lei nº 4.674, de 2012. Dispõe sobre os crimes relacionados a atividades terroristas e dá outras providências. **Câmara dos Deputados.** Disponível em:

http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=E1420766AFB6C29F0715DEDCD2D6539E.node1?codteor=1051673&filename=Avulso+-PL+4674/2012 Acesso: 12/10/2013.

BRASIL. Projeto de Lei nº 5.571, de 2013. Tipifica o crime de terrorismo e estabelece outras disposições. **Câmara dos Deputados.** Disponível em:

<http://www.camara.gov.br/sileg/integras/1095144.pdf> Acesso: 12/10/2013.

BRASIL. Projeto de Lei nº 5.773, de 2013. Altera o Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940, acrescentando o art. 288 - B, tipificando o crime de terrorismo, e dá outras disposições.

Câmara dos Deputados. Disponível em:

http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=A1FBE3659A3B31E772D39A46A9FD25F7.node2?codteor=1100642&filename=PL+5773/2013 Acesso: 12/10/2013.

BRASIL. Projeto de Lei nº 499, de 2013. Define crimes de terrorismo e dá outras providências.

Senado Federal. Disponível em:

<http://www.senado.gov.br/atividade/Materia/getPDF.asp?t=141938&tp=1> Acesso: 10/12/2013.

BRASIL. Projeto de Lei nº 588, de 2011. Define crimes de terrorismo e dá outras providências.

Senado Federal. Disponível em: <http://legis.senado.leg.br/mateweb/arquivos/mate-pdf/96613.pdf> Acesso: 10/12/2013.

BRASIL. Projeto de Lei nº 707, de 2011. Define o crime de terrorismo. **Senado Federal.**

Disponível em: <http://www.senado.gov.br/atividade/materia/getPDF.asp?t=100277&tp=1> Acesso: 10/12/2013.

BRASIL. Projeto de Lei nº 762, de 2011. Define crimes de terrorismo. **Senado Federal**. Disponível em: <http://www.senado.gov.br/atividade/materia/getPDF.asp?t=101843&tp=1>
Acesso: 10/12/2013.

HODGSON, Jacqueline S; TADROS, Victor. The Impossibility of Defining Terrorism. **New Criminal Law Review: An International and Interdisciplinary Journal**, California, Vol. 16, No. 3, pp. 494-526, Summer, 2013.

JUNGMANN, Mariana. Projeto que tipifica atos terroristas segue para a Câmara dos Deputados. **Agência Brasil**. 27/11/2013. Disponível em: <http://agenciabrasil.etc.com.br/noticia/2013-11-27/projeto-que-tipifica-atos-terroristas-segue-para-camara-dos-deputados> Acesso: 20/12/2013.

LIMA, Maria. Votação de lei sobre terrorismo fica para dia 27 com impasse sobre inclusão de movimentos sociais. **O Globo**. 13/06/2013. Disponível em: <http://oglobo.globo.com/pais/votacao-de-lei-sobre-terrorismo-fica-para-dia-27-com-impasse-sobre-inclusao-de-movimentos-sociais-8679479>. Acesso: 17/12/2013.

LUTZ, Brenda; LUTZ, James. Terrorism In: COLLINS, Alan. **Contemporary Security Studies**. Oxford University Press: New York, 2010.

MARTYN, Angus. The Right of Self-Defence under International Law-the Response to the Terrorist Attacks of 11 September. Australian Law and Bills Digest Group, **Parliament of Australia**. 12/02/2002. Disponível em: http://www.aph.gov.au/About_Parliament/Parliamentary_Departments/Parliamentary_Library/Publications_Archive/CIB/cib0102/02CIB08 Acesso: 10/12/2013.

NEWMAN, E. Exploring the "root causes" of Terrorism. **Studies in Conflict and Terrorism**, Vol. 29, No. 8, pp. 49-772, 2006.

SCHMID, Alex P; JONGMAN, Albert J. **Political Terrorism: A New Guide to Actors, Authors, Concepts, Data Bases, Theories, and Literature**. Transaction Publishers: New Brunswick, 2008.

SCHMID, Alex P. **The Routledge Handbook of Terrorism Research**. Routledge: Abingdon, 2011.

Recebido em: Abril de 2014;

Aprovado em: Setembro de 2014.