



## **Lei Antiterrorismo: ameaça constante aos movimentos sociais no Brasil**

*Anti-Terrorism Law: constant threat to social movements in Brazil*

---

**Andrey Augusto Ribeiro dos Santos**

<https://orcid.org/0000-0002-3824-9747>

Doutorando em História Comparada (PPGHC/UFRRJ). Integra o Grupo de Pesquisa sobre Política Internacional (GPPI/UFRRJ), o Laboratório de Pesquisa do Mundo Contemporâneo (Contemporaneus/UFRR) e o Grupo de Estudos do Tempo Presente (GET/UFS).

<http://lattes.cnpq.br/4591382665207174>

[andrey\\_long@hotmail.com](mailto:andrey_long@hotmail.com)

## Resumo

Esse trabalho traz uma análise sobre o estabelecimento da lei antiterrorismo brasileira, mais especificamente como o risco de repressão a movimentos sociais permeou esse processo e ainda se mantém presente. O repúdio ao terrorismo está presente na Constituição do Brasil desde 1988, no entanto, apesar de várias tentativas, um arcabouço jurídico voltado especificamente para este crime foi estabelecido somente em 2016. Nessas discussões um dos argumentos recorrentes foi o perigo que tal lei poderia representar para os movimentos sociais, já que abria brechas jurídicas para a criminalização da atuação desses grupos. Considerando tais discussões esse trabalho analisa este processo a partir da análise do debate público, as condicionantes que influenciaram o bloqueio de uma lei deste tipo por tanto tempo e qual a situação desta discussão atualmente. Como fonte será utilizada principalmente a documentação referente a tramitação da proposta de lei, bem como fontes secundárias referentes ao contexto político e diplomático no qual se inserem os confrontos e debates em torno da lei.

## Palavras-chave

Lei Antiterrorismo. Movimentos Sociais. Brasil.

### *Anti-Terrorism Law: constant threat to social movements in Brazil*

## Abstract

This paper analyzes the establishment of the Brazilian anti-terrorism law, more specifically how the risk of repression against social movements permeated this process and continues to be present. The repudiation of terrorism has been present in the Brazilian Constitution since 1988; however, despite several attempts, a legal framework specifically aimed at this crime was only established in 2016. In these discussions, one of the recurring arguments was the danger that such a law could represent for social movements, since it opened legal loopholes for the criminalization of the activities of these groups. Considering these discussions, this paper analyzes this process based on the analysis of the public debate, the conditions that influenced the blocking of a law of this type for so long, and the current status of this discussion. As a source, the main sources will be the documentation related to the processing of the proposed law, as well as secondary sources related to the political and diplomatic context in which the confrontations and debates surrounding the law are inserted.

## Keywords

Anti-Terrorism Law. Social movements. Brazil.



## 1. Introdução

“Mas existe terrorismo no Brasil?”. Esse foi um dos primeiros questionamentos direcionados a essa pesquisa e reflete uma percepção predominante no país ainda hoje. O Brasil é raramente mencionado quando o assunto é terrorismo, com a maioria dos estudos nesse sentido se concentrando nos eventos ocorridos durante o período ditatorial iniciado em 1964. Graças a uma política externa pacifista, o Brasil não foi alvo de grupos terroristas nas últimas décadas, embora enfrente sérios problemas com o crime organizado. Isso resulta em um baixo impacto do terrorismo no país atualmente (Institute for Economics & Peace, 2023, p. 9). No entanto, é importante lembrar que a atividade terrorista não se resume apenas aos atentados, que representam apenas uma fase de um processo com várias etapas.

Mesmo não sendo alvo específico de grupos terroristas, o Brasil não esteve livre da presença de pessoas envolvidas com o terrorismo e não está imune a futuros ataques. Existia, na verdade, uma tensão entre uma postura vigilante das agências policiais e de inteligência no Brasil e uma postura negacionista do governo em relação ao assunto. Isso gerava uma variedade de críticas, que se concentravam principalmente na ausência de tipificação dos crimes de terrorismo e de financiamento do terrorismo, bem como no não reconhecimento de alguns grupos e organizações como terroristas para além do Talibã e Al Qaeda, expressamente condenados em resoluções do Conselho de Segurança das Nações Unidas (Lasmar, 2015, p. 66).

Devido a isso a atuação da justiça brasileira se dava por meio do que Henry Sobel, ex-embaixador estadunidense em Brasília, chamou de “abordagem Al Capone”, que consistia em prender terroristas por crimes como violações alfandegárias, fraude fiscal, dentre outras infrações menores ligadas a atividades de terrorismo (American Embassy in Brasilia, 2008, p. 06). Embora essa tática pudesse ter certo sucesso, insistia-se que ela não substituíria a necessidade de fornecer ferramentas jurídicas adicionais à polícia e aos juízes, as quais a comunidade internacional concordava serem necessárias na luta contra o terrorismo, nem a institucionalização do contraterrorismo no sistema jurídico brasileiro.

Dentre os argumentos utilizados pelos governos brasileiros para negar a existência do terrorismo no país estavam o receio de criar uma imagem de alinhamento com a política externa dos Estados Unidos (American Embassy in Brasilia, 2008, p. 02; American Embassy in Brasilia, 2009); e uma percepção positiva do Brasil como um país pacífico e tolerante, o que, hipoteticamente, o



livraria de se tornar alvo de grupos terroristas (Souza, 2009, p. 32). Além disso, figurava principalmente o perigo de criminalização de movimentos sociais e os custos políticos da criação de uma legislação antiterrorismo, considerando as tensões que essa criaria entre os deveres do Estado de proteger seus cidadãos e o de assegurar direitos e garantias fundamentais aos indivíduos.

Devemos lembrar que o conceito de terrorismo é político, determinado por relações sociais e disputas de poder, não um fenômeno dado, que se repete e traz um conjunto fixo de características, logo, muito dificilmente será totalmente neutro e técnico (De Paula, 2013, p. 19). A especificidade desse termo é o seu tom acusatório, capaz de deslegitimar o grupo ou prática-alvo. Na política contemporânea, ao classificar um adversário como terrorista alguém o rotula como fanático e fecha as portas para negociações. Além disso, chama a atenção para uma ameaça real ou imaginária, criando solidariedade entre os ameaçados (Whittaker, 2005, p. 457-459). Por isso o termo possui força como arma política, sendo do interesse de vários grupos mantê-lo impreciso, para que possa ser moldado aos seus interesses e usado contra opositores (De Paula, 2013, p. 104)

Iniciativas de lei antiterrorismo ocorreram em diversos momentos e instâncias, desde o período Vargas até o pós-redemocratização, no entanto, nenhuma gerou uma lei específica. Da década de 2000 em diante, o principal obstáculo para esse processo se encontrava nos núcleos dos governos do Partido dos Trabalhadores (PT), Luís Inácio Lula da Silva (2003-2011) e Dilma Rousseff (2011-2016), que trabalharam em diversas ocasiões para impedir a implementação de uma lei que tratasse do terrorismo visando proteger movimentos sociais, historicamente reconhecidos como uma das bases sociais desse partido.

Após vários esforços, foi em 2015 que as condições se alinharam para a adoção de uma lei antiterrorismo no Brasil. A necessidade de incorporar disposições internacionais já assinadas e ratificadas pelo governo à realidade nacional foi vista como uma justificativa para a criação da lei antiterrorismo, juntamente com a realização de grandes eventos esportivos e pressões vindas de órgãos internacionais de combate ao financiamento do terrorismo, especialmente o Grupo de Ação Financeira Internacional (GAFI)<sup>1</sup>.

Considerando isso, o presente trabalho analisa os impactos da lei antiterrorismo brasileira para a atuação de movimentos sociais no Brasil. Para isso serão analisados uma série de documentos

---

<sup>1</sup> Grupo que tem como objetivo definir padrões e promover a efetiva implementação de medidas legais, regulatórias e operacionais para combater a lavagem de dinheiro e o financiamento do terrorismo, além de outras ameaças à integridade do sistema financeiro internacional relacionadas a esses crimes.



legislativos, diplomáticos e produzidos por organizações civis e pela imprensa dentro do período no qual ocorreram as discussões referentes ao tema desse artigo. Essa documentação contribuirá com o mapeamento das dinâmicas que levaram o governo brasileiro de uma postura negacionista em relação ao combate antiterrorista à apresentação de um projeto de lei antiterrorismo, aprovado em 2016.

Da mesma forma contribuirão também para traçar as linhas dos debates legislativos sobre a lei trabalhada aqui, demonstrando como movimentos sociais e grupos ligados a segurança e inteligência disputaram espaço para seus projetos, em grande parte concorrentes, relacionados ao combate antiterrorista no Brasil. Nesse momento também se tornarão perceptíveis os riscos que um projeto de lei mais duro traria para a atuação de movimentos sociais e reivindicatórios no país e as maneiras que cada lado usou para tentar fazer valer sua argumentação.

Ao fim, serão utilizados alguns dados referentes a propostas legislativas apresentadas após a conclusão das discussões sobre a lei antiterrorismo brasileira. Estes servirão para perceber como, apesar de ter saído inicialmente como um “empate” para ambos os lados da discussão, essa lei continuou e continua em disputa, bem como o avanço de pautas autoritárias no Brasil tem cada vez mais tornado a discussão sobre antiterrorismo perigosa para o direito à livre manifestação no país.

## *2. Motivos para uma guinada: as pressões que conduziram a um projeto de lei antiterrorismo apresentado pelo governo Dilma Rousseff*

Um dos principais motivos apontados para a mudança de postura do governo em relação a uma lei antiterrorismo foi a pressão do Grupo de Ação Financeira Internacional (GAFI). O Brasil ingressou no grupo em 2000, assumindo a obrigação de ser uma liderança regional na disseminação das recomendações. Logo passou por uma avaliação<sup>2</sup>, não disponível ao público, já que esse tipo de informação só passou a ser publicizada a partir de 2004. A segunda avaliação ocorreu já em 2003 e apontou a insuficiência do arcabouço brasileiro em relação ao cumprimento do estabelecido pela Convenção para a Supressão e Financiamento do Terrorismo e com a Resolução 1373 do CSNU.

Em 2010 ocorreu outra avaliação. De pronto apontou-se a ausência de criminalização do financiamento de terrorismo de maneira consistente com as recomendações, o que prejudicava as capacidades e possibilidades de investigação e o processo de casos de terrorismo (GAFI; GAFISUD,

---

<sup>2</sup> Uma das maneiras de atuação do GAFI se dá por meio da avaliação da adoção das normas estabelecidas pelo grupo por parte dos Estados. Tal análise se dá por meio de uma autoavaliação do país somada a uma avaliação pelos pares do grupo, com auxílio técnico do GAFI (France, 2019, ps. 60-61).



2010, p. 26). Citou diversos problemas, recomendando a adoção de instrumentos jurídicos autônomos, não sendo suficiente o tipo penal genérico utilizado pelas autoridades brasileiras.

Com isso, o Brasil ficou sob acompanhamento regular, sendo transferido para o intensificado em 2014 (GAFI, 2016). Além das listas de não-cooperantes, o GAFI possui outros mecanismos para aplicar pressão sobre os Estados que não lidam de forma adequada com as deficiências apontadas. O Brasil chegou a receber os dois primeiros mecanismos, o envio de carta e de uma missão de alto nível. A carta não surtiu o efeito esperado, no entanto, a missão teve repercussão ampla, sendo apontada como o momento em que as demandas do grupo alcançaram os altos escalões de Brasília e ressoaram efetivamente. Assim, acendeu-se o alerta para as consequências financeiras e para a reputação do país no caso de aplicação de sanções, que pareciam ter mais apelo do que a relevância do terrorismo para a agenda pública brasileira (Charleaux, 2019, p. 03).

Alguns fatores deixaram o Brasil mais vulnerável nesse momento, como o crescimento de uma percepção de crise econômica e as promessas de reversão desse quadro feitas pela presidente Dilma Roussef no seu segundo mandato. Nesse sentido as manifestações ocorridas entre 2013 e 2014 mudaram a maneira com que os movimentos sociais percebiam o aparato estatal. Já o volume inédito dos protestos mudou a forma como o governo enxergava os movimentos sociais, de uma maneira que dificultou a defesa desses (Freitas, 2017, ps. 110-113).

Além disto, a partir de 2012 houve um recrudescimento do terrorismo no cenário global, com ações de grupos como o Estado Islâmico e o *Boko Haram* ganhando notoriedade e fazendo com que o GAFI, que emprega uma abordagem baseada em riscos, aumentasse sua exigência. A sequência de grandes eventos sediados no país também contribuiu, oferecendo justificativa para a necessidade de uma legislação antiterrorismo, além do suposto comprometimento do Brasil em aperfeiçoar seu ordenamento jurídico sobre o assunto ao ser escolhido como sede da Copa do Mundo e das Olimpíadas (Freitas, 2017, ps. 108-110).

Ao mesmo tempo era possível perceber, desde os últimos anos da administração da Presidente Roussef, o surgimento de medidas que buscavam ampliar o potencial punitivo do Estado, associadas a medidas de retração da economia e de direitos sociais. Assim, a lei antiterrorismo aprovada em 2016 surgiu inserida num contexto de intensificação do autoritarismo do Estado brasileiro, que poderia ser



apontado como um Estado de Exceção<sup>3</sup> ou de Desdemocratização<sup>4</sup>. Nesse período surgiram diversas leis que buscavam tipificar os repertórios de confrontação dos movimentos sociais e demonstraram uma tentativa de moldar as ações desses, imputando penalmente condutas que não representavam nenhum dano a bem jurídico tutelado.

Inserir-se nesse contexto também o fato de o Brasil ter alcançado a posição de terceiro país do mundo com a maior população de encarcerados (Conectas, 2017), um número que chama a atenção, ainda mais se inserido num quadro de leis que ampliavam o espectro punitivo do direito brasileiro. Isso pode ser ligado ao processo de encarceramento em massa no mundo a partir da propulsão do neoliberalismo como meio de lidar com problemas sociais.

Isso se uniu a uma tradição nacional de controle pela força, oriunda dos tempos de escravidão e conflitos agrários e perpetuada no período da ditadura, com a luta contra a subversão interna se disfarçando de repressão a delinquentes. Tal tradição se apoiaria numa concepção hierárquica e paternalista de cidadania, fundada na oposição entre selvagens e cultos, que une marginais, trabalhadores e criminosos de modo a confundir manutenção da ordem de classe com manutenção da ordem pública (Freitas, 2017, ps. 90-91).

Em 2016 já tramitava o pedido de impeachment que culminaria na queda da presidente, ocorrida em agosto do mesmo ano. Posteriormente o governo Temer aprofundou o reordenamento liberal com medidas como a reforma da previdência e uma reforma política que diminuiu a viabilidade de partidos menores. Para Freitas (2017, ps. 92-93), isso sinalizaria um contexto de cerceamento de direitos constitucionais e de pluralidade política. Percebe-se assim uma série de iniciativas legislativas para ampliar o poder punitivo do Estado, seguidas de medidas que retiravam direitos históricos da população apresentadas como medidas de austeridade. Tudo isso num momento de crise interna e global, subsequente às manifestações de 2013, para as quais a resposta dada pelos governantes consistiu em repressão por meio da resposta policial.

---

<sup>3</sup> Esta aponta que agentes estatais se baseiam numa emergência suposta para justificar medidas excepcionais que retiram direitos e garantias dos cidadãos. Aqui a categoria “terrorista” funcionaria como um mecanismo de evocação da excepcionalidade para o incremento punitivo estatal. A relação contraditória entre legalidade e medidas legitimadas de exceção pode ser vista em várias expressões no Brasil, como na arbitrariedade ampla dada as forças policiais no país. Logo, verifica que o antiterrorismo no Brasil seria um mecanismo de aprofundamento do estado penal contra os pobres e movimentos sociais e populares, constituindo uma guerra civil legal que permitiria eliminar adversários políticos e categorias inteiras de cidadãos que não parecessem integráveis ao sistema político (Freitas, 2017, ps. 97-98).

<sup>4</sup> As sociedades passam por momentos de maior democratização, com o alinhamento entre os representantes instituídos e os mecanismos de decisão, participação, liberdade e apoio de suas populações, ou de “desdemocratização”, no qual esses componentes caminham na lógica inversa, do aprofundamento do autoritarismo estatal (Tilly, 2003).



O caso brasileiro poderia ser usado como exemplo da ligação da orientação político-econômica de um país com sua política de encarceramento. Cada vez mais a economia dependia de estabilidade política, ligada a contenção de movimentos sociais e populares que cresciam num contexto de austeridade (Freitas, 2017, ps. 94-96). Assim, a lei antiterror apontou para o deslocamento para a arena jurídica de manifestações consideradas problemas para a elite política. Com isso retorna-se ao Direito Penal e sua prerrogativa de conservar e reproduzir a realidade social existente, voltada contra setores mais vulneráveis da população, neste caso mais incisivamente contra a ação política. Assim, estaria posta a possibilidade de que o controle estatal se expandisse sobre esse campo, por meio da imputabilidade dos réus acusados de terrorismo, pela coerção presente no imaginário social ou pelas mãos de agentes estatais (Freitas, 2017, ps. 98-99).

### 2.1 De projeto à lei: o processo na Câmara

Após a decisão do governo de suprir as deficiências apontadas pelo GAFI impôs-se a questão de como fazê-lo. Assim, foi apresentado um projeto de autoria do próprio governo, visando mostrar o comprometimento das autoridades brasileiras com a resolução das deficiências apontadas, já que apenas sinalizar apoio a uma proposta era o que tinha sido feito até então, sem resultados positivos. A diretiva definida pela presidente estabeleceu que o projeto fosse desenvolvido da maneira mais enxuta possível. A intenção era criar uma legislação capaz de atender as demandas do GAFI, criando o mínimo de espaço possível para que movimentos sociais pudessem ser atingidos.

O cenário, no entanto, era de difícil conciliação. De um lado os movimentos sociais, que não aceitavam qualquer legislação com referência ao terrorismo; de outro os órgãos públicos ligados a investigação, persecução penal, segurança e defesa nacional, que pediam uma legislação específica que definisse terrorismo, introduzisse instrumentos de investigação e criasse meios institucionais de coordenação das atividades de combate antiterrorismo.

O projeto apresentado pelo governo foi enxuto, com apenas quatro dispositivos<sup>5</sup>, sendo submetido ao Congresso em regime de urgência constitucional devido a ameaça expressa de inclusão na lista de não cumpridores do GAFI, que postergada na plenária de julho de 2015 poderia vir em

---

<sup>5</sup> O primeiro definia organizações terroristas; o segundo se referia ao crime de participação em organização terrorista; o terceiro trazia algumas causas que resultariam em aumento de pena e o quarto tratava especificamente do crime de financiamento do terrorismo e alterava a lei 10.446/2002, passando a competência sobre este tema para a Polícia Federal (Poder Executivo, 2015).



outubro do mesmo ano caso a lei já não estivesse aprovada. Assim, o texto foi recebido pela Câmara em junho de 2015, devendo ser apreciado em 45 dias, ou seja, até agosto do mesmo ano, ou bloquearia a pauta de votação.

O deputado escolhido para ser relator do projeto foi Artur Oliveira Maia (SD-BA), que indicou que proporia um texto diferente do apresentado pelo governo. Grupos como a Associação de Delegados da Polícia Federal (ADPF), a Agência Brasileira de Inteligência (ABIN) e o Ministério da Defesa (MD) relataram que este parlamentar foi mais aberto em relação as suas pautas, e isso ficou claro com a apresentação do substitutivo apresentado, completamente diferente da proposta do executivo, uma lei independente específica para regulamentar o combate ao terrorismo.

De um lado parlamentares de esquerda apontaram a falta de necessidade do projeto, tanto pela ausência de histórico de atentados no Brasil quanto pelo fato da legislação já criminalizar atos relacionados a atentados. Também apontavam a possibilidade de utilização contra movimentos sociais, mobilizando memórias da Ditadura Militar e de episódios recentes de abusos. Acusavam o potencial do uso de termos genéricos e abstratos, passíveis de aplicação por autoridades das quais desconfiavam, para reprimir esses movimentos. Para os críticos o excludente de ilicitude para manifestações incluído no texto não era suficiente para impedir excessos. Do outro lado foi construída uma narrativa que apontava essa legislação como necessária graças a inserção do Brasil na economia mundial; à pressão realizada por organismos internacionais; e à iminente realização das Olimpíadas de 2016, no Rio de Janeiro (Poder Executivo, 2015).

O Senado recebeu o projeto em agosto de 2015, devendo também apreciá-lo em 45 dias (Poder Executivo, 2015). A relatoria foi dada ao sen. Aloysio Nunes (PSDB-SP), cuja perspectiva em relação a definição de terrorismo diferia da do projeto inicial. Ele colocou a pré-condição de excluir a cláusula de ilicitude de movimentos sociais como condição para assumir a relatoria do projeto, defendendo que a definição de terrorismo que apresentaria faria tal excludente se tornar desnecessária, apontando que ela apenas abriria espaço para impunidade (France, 2018, ps. 271-272).

Apesar da reformulação da definição de terrorismo e da retirada do excludente de ilicitude, contrários aos interesses de parlamentares de esquerda e movimentos sociais, outros pontos os contemplavam positivamente, prevendo a possibilidade de acusação de agentes do Estado por atos de terrorismo; não citando atos preparatórios<sup>6</sup>; e a revogação da Lei de Segurança Nacional, apontando

---

<sup>6</sup> Crimes relacionados ao planejamento de um atentado, como recrutamento, levantamento de fundos e treinamento.



que a menção ao terrorismo feita por essa busca combater insurgentes ou pessoas contrárias a ordem vigente. O texto fruto desta complementação foi apresentado ao Senado em outubro de 2015 (Brasil, 2015, ps. 179-183), sendo seguido dos mesmos argumentos já apresentados na Câmara.

O texto que daria origem a lei antiterrorismo voltou então para a Câmara para apreciação. Nesse momento não havia mais possibilidade de rejeitar ou arquivar o processo como um todo, ou se aprovava o texto do senado ou se rejeitava, encaminhando o texto da Câmara para sanção (Brasil, 2016A, p. 207). As diferenças entre os dois projetos determinaram a decisão final, gerando uma convergência entre os dois grupos opositores. Movimentos sociais e grupos de direitos humanos preferiram a proposta da Câmara pelo tipo penal mais restrito e pela presença do excludente. Ao mesmo tempo, órgãos de segurança também preferiam o texto da Câmara pela presença da criminalização de atos preparatórios.

O projeto retornou a Câmara em novembro de 2015, sem receber qualquer andamento significativo até fevereiro de 2016 (Poder Executivo, 2015). Nesse intervalo ocorreram os atentados em Paris<sup>7</sup>. O fato dele ter ocorrido próximo a instalações esportivas reacendeu as preocupações sobre o perigo terrorista para o país durante as Olimpíadas, reafirmados pela confirmação de autenticidade de uma mensagem postada em uma rede social de um membro do ISIS afirmando que o próximo alvo seria o Brasil (Neves, 2016).

Contou também para o andamento do processo a reunião do GAFI, ocorrida no mesmo mês. Nessa foram apontados os compromissos assumidos pelo Brasil e ainda não cumpridos em relação ao combate ao financiamento do terrorismo. Emitiu-se uma declaração pública sobre a situação do Brasil, mais um passo de escalada de pressão seguindo as ferramentas disponíveis ao grupo (GAFI, 2016). A partir disso o processo legislativo foi acelerado, ocorrendo em apenas um dia.

Na sessão optou-se pela rejeição da proposta do senado em detrimento do texto da Câmara (Brasil, 2016A, ps. 197-203). Deputados de esquerda, confrontados com a necessidade de escolher o texto menos problemático, sinalizaram a possibilidade de vetos presidenciais, já discutida antes da aprovação do projeto na Câmara. Foi o que ocorreu, com a presidente vetando seis pontos do texto

---

<sup>7</sup> Atentados ocorridos em 13 de novembro de 2016, de autoria do Estado Islâmico. Nele, oito terroristas promoveram ataques utilizando metralhadoras, fuzis e bombas contra civis franceses e de outras nacionalidades em seis pontos diferentes da cidade, resultando num total de 129 mortos e 350 feridos. Para esse texto é importante citar que esse ataque teve início com a explosão de uma bomba no *Stade de France*, enquanto ocorria uma partida de futebol entre as seleções francesa e inglesa.



final. Nesse processo o governo abriu espaço para organizações ligadas a movimentos sociais e a defesa dos direitos humanos, que puderam oferecer sugestões de veto. A lei antiterrorismo foi enfim sancionada em março de 2016 (Brasil, 2016B).

## 2.2 *A espada ainda paira sobre a cabeça: as disputas pós-lei 13.260/2016*

A aprovação da lei antiterrorismo não pode ser entendida como sinal de resolução da questão. No Executivo o projeto não foi elaborado mediante o consenso de todos os interessados, já no Congresso o dissenso marcou a tramitação, tanto entre direita e esquerda quanto entre Senado e Câmara. Graças a isso permaneceram diversos pontos de insatisfação que deixaram disposição e interesse para futuras mudanças (France, 2017, ps. 36-37).

Além disso, a trajetória política recente do Brasil demonstrou um recrudescimento das relações entre o Estado e movimentos reivindicatórios, principalmente a partir de 2018. Discursos contra grupos como o MST e o MTST foram frequentes e se tornaram justificativa para uma percepção de aumento de risco, já que, mesmo com o trabalho para deixar pouco espaço para abusos, figuras que ascenderam ao poder nos últimos anos demonstraram disposição para atingir esses movimentos (Charleaux, 2019, p. 06).

Assim, aspectos deixados “em aberto” pela lei antiterrorismo rapidamente se tornaram alvos de esforços de reforma no Congresso. Segundo Trindade e Guareschi (2021, p. 08), até novembro de 2021 foram identificados 36 projetos de lei em tramitação na Câmara e mais cinco no Senado que visavam modificar a lei 13.260/2016. Além desses, foram apontados mais 13 que, apesar de não propor modificações no conteúdo da lei trabalhada aqui, possuem importância para analisar se protestos e manifestações vinham tendo destaque nas discussões legislativas sobre terrorismo.

Em relação aos anos de apresentação das propostas, das apresentadas à Câmara, duas surgiram ainda no ano de 2016, uma delas antes mesmo da conclusão da votação dos vetos presidenciais. Além destas, mais quatro vieram em 2017; cinco em 2018; oito em 2019; 13 em 2020; e mais nove em 2021. Dentre essas, três estariam arquivadas; uma por desistência do autor e duas por não-reeleição dos proponentes; e 28 em tramitação. No Senado apresentou-se a média de uma proposta por ano entre 2016 e 2021, excetuando-se 2017.

A quantidade de propostas sofreu um aumento considerável após 2018. Trindade e Guareschi (2021, ps. 08-09) apontam a eleição de Jair Messias Bolsonaro como ponto de importância para



entender isso, dividindo esses dados num período pré e pós 2018. Para eles o número de projetos apresentados durante esse governo se torna ainda mais significativo se considerarmos a situação de pandemia pela qual o país passava em 2020, que fez a agenda política da maior parte dos poderes em diversos níveis se voltar para o enfrentamento da crise, bem como os protestos antifascistas iniciados em junho do mesmo ano, primeiro momento de grandes manifestações contra o governo Bolsonaro.

É possível perceber como o número de propostas dobrou ao compararmos os recortes 2016-2018 e 2019-2021. Nesse segundo período é onde estão concentradas as proposições baseadas em argumentos como “abuso do direito de articulação de movimentos sociais” e “abuso do direito de protesto”, que apresentariam riscos diretos ao direito de manifestação. Dentre os partidos dos autores predominou o Partido Social Liberal (PSL, atual União Brasil e partido do presidente Bolsonaro à época), tendo produzido um terço das proposições, seguido pelo Partido da República (PR, atual Republicanos) e pelo Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB).

Em outro momento Trindade e Guareschi (2021, ps. 09-10) analisaram as propostas levando em conta o potencial do seu conteúdo para criminalizar movimentos sociais ou ameaçar o direito de protesto, apontando 20 dentre as 31 da Câmara e três dentre as cinco do Senado que se enquadrariam nesta categoria, totalizando 23 projetos com ameaças explícitas neste quesito. Olhando mais uma vez o recorte temporal, sete desses se encontram no recorte 2016-2018 e 16 entre 2019 e 2021.

Dentre tais propostas, podemos chamar atenção para alguns casos. A primeira seria o PL 9604/2018, de autoria do deputado Jerônimo Goergen (PP/RS), representante de interesses ruralistas no Congresso. Sua proposta buscou adicionar uma ressalva ao excludente de ilicitude, destinada à “hipótese de abuso do direito de articulação de movimentos sociais, destinado a dissimular a natureza dos atos de terrorismo, como os que envolvem a ocupação de imóveis urbanos ou rurais, com a finalidade de provocar terror social ou generalizado” (Goergen, 2018).

O uso do termo “ocupação” na proposta pede atenção, já que reivindica uma plataforma política, se opondo ao termo “invasão”. A criminalização de ocupações de imóveis espelharia o desejo de reprimir uma narrativa jurídico-política de movimentos que lutam por terra e moradia, usando a justificativa de “colocar um paradeiro no clima de guerrilha que, não raro, instala-se em nosso território” (Goergen, 2018). Assim, tudo indica que esta proposta teve como alvo movimentos como o MST e o MTST.



Durante o governo Bolsonaro houve os casos nos quais foram feitas referências diretas aos protestos antifascistas. Nesta linha tivemos propostas como a apresentada pelos deputados Daniel Silveira (PSL/RJ) e Carla Zambelli (PSL/SP), com o PL 3019/2020. Esse tentou incluir um parágrafo na lei que denominava grupos antifascistas e outras organizações com ideais similares como terroristas, mencionando na justificativa, de forma expressa, torcidas organizadas e manifestações ocorridas em São Paulo em maio do mesmo ano (Silveira; Zambelli, 2020).

Dentre essas uma proposta chamou especial atenção, o PL 1595/2019. Esse foi apresentado inicialmente em 2016, pelo ainda deputado Jair Bolsonaro, e reapresentado em 2019 pelo deputado Vitor Hugo. Apesar de não apresentar modificações no texto da lei antiterrorismo, propôs mudanças nos conceitos de terrorismo e contraterrorismo, com conteúdo genérico e altamente potencial para afetar garantias constitucionais (Hugo, 2019). Além disso, constituiu uma lista de projetos que fomentavam novas modalidades de monitoramento, inteligência e controle da sociedade, buscando criminalizar movimentos sociais.

Foram apontados diversos pontos problemáticos no texto, tais como: criar um novo conceito de ato terrorista, dificultar sua diferenciação de um crime comum e criminalizar intenções, violando o princípio de taxatividade do direito penal e abrindo espaço para abusos; determinar que ações contraterroristas eram hipóteses de excludente de culpa e ilicitude, o que foi acusado de ser uma “licença para matar” para agentes da segurança pública; permitir acesso indiscriminado a dados de pessoas suspeitas e criar mecanismos de infiltração para agentes públicos de maneira lesiva aos direitos constitucionais (Artigo 19 et al. 2021).

A proposta recebeu despacho e foi encaminhada para a criação de uma comissão especial, despertando forte reação de entidades de defesa da democracia e de Direitos Humanos. Essas alertaram para os riscos trazidos pelo projeto ao espaço democrático, ainda mais num período de pandemia, que restringia o acesso da sociedade civil ao poder legislativo. Tudo isso dentro de um contexto no qual cresciam denúncias de repressão e monitoramento de opositores por parte do governo federal

Para Trindade e Guareschi (2021, p. 11-12) esse cenário seria resultado de uma série de falas do ex-presidente Bolsonaro que associavam movimentos sociais e terrorismo, principalmente o MST e o MTST, duas organizações muito presentes no debate público devido a sua forte atuação política.



Para eles, esse governo foi uma janela para o avanço na criminalização de protestos e de movimentos sociais.

Esses dados serviriam como confirmação dos temores apresentados pelos opositores da lei antiterrorismo, bem como revelam uma disputa em torno do rótulo de terrorista a partir da eleição de forças antidemocráticas. Isto mostra como esta pauta continuou tendo destaque no debate público e legislativo, apontando para um cenário de crescente cerceamento e ameaças de liberdade democráticas.

### 3. *Considerações Finais*

Esse trabalho analisou o estabelecimento da lei antiterrorismo brasileira, com o foco no estudo de como o risco de repressão a movimentos sociais permeou esse processo e ainda se mantém presente. Assim, o texto buscou demonstrar como, apesar do repúdio ao terrorismo estar presente na Constituição desde 1988 e de haver sinais evidentes de atividades terroristas no território brasileiro, diversos governos (principalmente ligados ao Partido dos Trabalhadores) adotaram uma postura negacionista em relação ao tema, em boa parte devido ao temor de que uma lei antiterrorismo fosse utilizada por grupos mais poderosos contra movimentos sociais e reivindicatórios.

Tal postura teve que ser revista por volta de 2015, quando pressões internacionais, principalmente do GAFI, além de mudanças no contexto político e social interno, inviabilizaram a continuidade dessa resistência. Sem outra escolha, o Executivo optou por apresentar ele mesmo uma proposta de lei, buscando evitar a aprovação de um texto mais duro e que deixasse brechas para a criminalização de movimentos sociais. No entanto, no Congresso o projeto de lei foi expandido, bem como as discussões sobre o tema, já que nesta arena grupos favoráveis a uma lei antiterrorismo mais dura possuíam mais espaço.

Neste momento se tornou perceptível o quanto o tema da possível repressão a movimentos sociais e reivindicatórios era latente nessa discussão. Tópicos como a criminalização de atos preparatórios, a definição do que seriam atos de terrorismo e, principalmente, a cláusula excludente de ilicitude para envolvidos em manifestações tiveram grande importância e influenciaram pesadamente os caminhos da lei até sua aprovação no Congresso.

Por fim, num contexto no qual a lei antiterrorismo já estava em vigor, foram observadas algumas tentativas de reforma, que em muito espelhavam insatisfações relativas ao texto que foi



aprovado, principalmente de grupos que desejavam uma legislação mais dura. Boa parte dessas trazia perigos potenciais a movimentos reivindicatórios, principalmente no período pós-2018, com a ascensão de grupos de inclinação antidemocrática ao poder. Foi justamente nesse recorte que surgiram mais tentativas de reforma que traziam riscos explícitos ao pleno direito de manifestação e reivindicação.

Mesmo que nenhuma dessas investidas tenha sido aprovada, sua recorrência evidencia os temores dos grupos que se opuseram ao estabelecimento de uma lei antiterrorismo no Brasil, bem como servem para ilustrar a complexidade presente na adoção desses dispositivos. Ao fim, essa espada permanece suspensa sobre a atuação dos movimentos sociais e é necessário se manter vigilante quanto a ela.

#### 4. Referências Bibliográficas

AMERICAN EMBASSY IN BRASÍLIA. **Brazil: Police publicly admit Al Qaeda's presence.** Brasília: 2009.

\_\_\_\_\_. **Counterterrorism in Brazil: Looking Beyond the Tri-Border Area.** Brasília, 2008.

ARTIGO 19 *et al.* **Apelo urgente: vigilantismo e criminalização da sociedade civil por meio da expansão de legislações de controle abusivo.** São Paulo; Rio de Janeiro; Curitiba, 6 abr. 2021. Disponível em: [http://www.global.org.br/wp-content/uploads/2021/05/Atualizac%CC%A7a%CC%83o-Apelo-Urgente-1595\\_portugu%C3%AAs.pdf](http://www.global.org.br/wp-content/uploads/2021/05/Atualizac%CC%A7a%CC%83o-Apelo-Urgente-1595_portugu%C3%AAs.pdf), último acesso em 19 de março de 2024.

BRASIL. **Diário da Câmara dos Deputados.** Ano LXXI, nº 19. 25/02/2016A, ps. 196-237.

\_\_\_\_\_. **Diário do Senado Federal.** Ano LXX, nº 174. 29/10/2015, ps. 135-268.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 13.260.** 2016B. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2016/lei/113260.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/lei/113260.htm), último acesso em 16 de março de 2024.

CHARLEAUX, João Paulo. O legado de 3 anos da Lei Antiterror, segundo este autor. **Nexo Jornal**, 05/04/2019. Disponível em: <https://www.nexojornal.com.br/entrevista/2019/04/05/O-legado-de-3-anos-da-Lei-Antiterror-segundo-este-autor>, último acesso em 9 de janeiro de 2024.

DE PAULA, Guilherme Tadeu. **Terrorismo: Um conceito político.** 2013. 116p. Dissertação (Mestrado em Filosofia, Letras e Ciências Humanas) Universidade Federal de São Paulo.

FRANCE, Guilherme de Jesus. **As origens da lei antiterrorismo no Brasil.** Belo Horizonte: Letramento, 2018.



\_\_\_\_\_. Lei Antiterrorismo: siga a bula com atenção. **Revista Insight Inteligência**. Abr/jun, 2017.

FREITAS, Verônica Tavares de. **Quem são os terroristas no Brasil? A Lei Antiterror e a produção política de um “inimigo público”**. Dissertação – Programa de Pós-Graduação em Sociologia, Universidade Federal Fluminense. Rio de Janeiro, 2017.

GAFI. **9th follow-up report: mutual evaluation of Brazil**. Paris, 15/02/2016. Disponível em: <https://www.fatf-gafi.org/en/publications/Fatfgeneral/Outcomes-Plenary-February-2016.html>, último acesso em 16 de março de 2024.

\_\_\_\_\_; GAFISUD. **Mutual evaluation report Brazil**. Paris, 25/06/2010. Disponível em: <https://www.fatf-gafi.org/content/dam/fatf-gafi/mer/MER%20Brazil%20full.pdf.coredownload.pdf>, último acesso em 03 de março de 2024.

GOERGEN, Jerônimo. **Projeto de Lei 9.604**. 2018. Disponível em: [https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarintegra?codteor=1640974&filename=PL%209604/2018](https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1640974&filename=PL%209604/2018), último acesso em 19 de março de 2024.

HUGO, Vitor. **Projeto de lei nº 1595**. 2019. Disponível em: [https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarintegra?codteor=1720900&filename=PL%201595/2019](https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1720900&filename=PL%201595/2019), último acesso em 19 de março de 2024.

INSTITUTE FOR ECONOMICS & PEACE. **Global Terrorism Index 2023: measuring the impact of terrorism**. Sydney, 2023. Disponível em: <https://www.visionofhumanity.org/resources/>, último acesso em 26 de julho de 2023.

LASMAR, Jorge Mascarenhas. A legislação brasileira de combate e prevenção do terrorismo quatorze anos após o 11 de setembro: limites, falhas e reflexões para o futuro. **Revista de Sociologia e Política**. V. 23, n. 53, mar 2015.

NEVES, Márcio. Abin confirma ameaça terrorista contra o Brasil; lobos solitários preocupam. **UOL**, 14/04/2016. Disponível em: <https://noticias.uol.com.br/internacional/ultimas-noticias/2016/04/14/abin-identifica-ameaca-terrorista-no-brasil.htm>, último acesso em 16 de março de 2024.

PODER EXECUTIVO. **Projeto de Lei nº 2016**. 18/06/2015. Disponível em: [https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarintegra?codteor=1350712&filename=PL%202016/2015](https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1350712&filename=PL%202016/2015), último acesso em 04 de março de 2024.

SILVEIRA, Daniel; ZAMBELLI, Carla. **Projeto de lei nº 3019**. 2020. Disponível em: [https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarintegra?codteor=1899405&filename=PL%203019/2020](https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1899405&filename=PL%203019/2020), último acesso em 19 de março de 2024.

SOUZA, D. N. Brazil's Role in the Fight Against Terrorism. **Revista Brasileira de Inteligência**. Brasília: Abin, n. 5, out. 2009, ps. 29-38.



TRINDADE, Thiago; GUARESCHI, Carla Varea. **Repercussões políticas e legislativas sobre terrorismo no Brasil: os cinco anos da aprovação da Lei nº 13.260/2016 e as ameaças à democracia.** Nota técnica, n. 1, dez. 2021.

WHITTAKER, David J. (org.). **Terrorismo – um retrato.** Rio de Janeiro: Biblioteca do Exército, 2005.

Artigo submetido em 13/06/2024, aceito em 23/10/2024 e publicado em 10/12/2024.

---

TexTos e DebaTes, Boa Vista, vol.30, n.02, e8197, Jul./Dez. 2024.

DOI: <https://doi.org/10.18227/2317-1448ted.v30i02.8197>

<https://revista.ufrr.br/textosedebates/>

ISSN: 2317-1448



Este obra está licenciado com uma Licença [Creative Commons Atribuição 4.0 Internacional](https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/).