

nota técnica | n. 1 | dez. 2021

Repercussões políticas e legislativas sobre terrorismo no Brasil

Os cinco anos da aprovação da Lei nº 13.260/2016 e as ameaças à democracia

Sumário

1 Introdução e contextualização do tema	2
2 O debate público sobre a Lei Antiterrorismo e sua aprovação .	3
3 O caso brasileiro no contexto do debate internacional sobre leis antiterrorismo	6
4 Janelas de oportunidade: os desdobramentos da aprovação da Lei Antiterrorismo no Congresso Nacional	8
5 O Projeto de Lei nº 1.595 de 2019: monitoramento e controle social	12
6 Conclusões.....	13
Anexo A.....	17
Anexo B.....	22

Repercussões políticas e legislativas sobre terrorismo no Brasil:

Os cinco anos de aprovação da Lei nº 13.260/2016 e as ameaças à democracia

Autoria:

Thiago Trindade – Professor adjunto do Instituto de Ciência Política da Universidade de Brasília (UnB). É um dos coordenadores do Grupo de Pesquisa sobre Democracia e Desigualdades (Demodê) e tutor bolsista do Programa de Educação Tutorial em Ciência Política da UnB. Desenvolve pesquisas com foco em participação política, movimentos sociais, teorias da democracia e direito à cidade. É integrante da rede BrCidades e autor do livro *Protesto e democracia: ocupações urbanas e luta pelo direito à cidade* (Paco Editorial, 2017).

Carla Varea Guareschi – Doutoranda em Ciência Política pelo Instituto de Ciência Política da Universidade de Brasília (IPOL/UnB), onde integra o Grupo de Pesquisa sobre Democracia e Desigualdades (Demodê). Desenvolve pesquisas na área de democracia, policiamento e controle de protestos e manifestações. Mestre em Direito pela Universidade de Lisboa (2018) e Mestre em Ciência Política pela Universidade de Brasília (2021). É Assessora Legislativa na Câmara dos Deputados.

Grupo de Pesquisa

Democracia e Desigualdades - Demodê

Instituto de Ciência Política - IPOL
Universidade de Brasília - UnB
Campus Universitário "Darcy Ribeiro" - Asa Norte
70904-970 - Brasília - DF – Brasil
gp.demodê@gmail.com

Todas as opiniões são de exclusiva responsabilidade do(s) autor(es).



Esta obra é disponibilizada nos termos da Licença Creative Commons – Atribuição – Não Comercial – Compartilhamento pela mesma licença 4.0 Internacional. É permitida a reprodução parcial ou total desta obra, desde que citada a fonte.

1 Introdução e contextualização do tema

O ambiente político no Brasil tem sido marcado por um crescente autoritarismo ao longo dos últimos anos. Sob diversos aspectos, é possível analisar e comprovar tal afirmação. Nesse contexto de evidente fechamento do regime político brasileiro, esta nota técnica¹ tem como objetivo principal analisar os desdobramentos da Lei nº 13.260, de março de 2016 (Lei Antiterrorismo), no Congresso Nacional, identificando os projetos de lei que propõem alguma modificação em seu conteúdo original após sua aprovação.²

O estudo pretende incidir no atual debate sobre as tentativas de endurecimento da legislação de controle e repressão ao protesto no Brasil, tema que ganhou força no debate público desde as manifestações de junho de 2013, e se intensificou com a eleição de Jair Bolsonaro em 2018.

Para a adequada compreensão de nosso argumento, deve-se considerar que o protesto é um direito básico a ser exercido no âmbito de uma sociedade democrática. Isso requer que os detentores do poder aceitem o fato de que a oposição se manifesta não apenas por dentro das instituições políticas ou por meio dos partidos legalmente constituídos, mas inclusive por meio de manifestações sociais. Ao contrário do que é frequentemente apregoado em determinados círculos, a democracia não é sinônimo de estabilidade social inabalável, mas é o tipo de regime que permite (ou deveria permitir) a liberdade de expressão e de manifestação daqueles que pensam diferente dos que exercem o poder.

O conflito, o dissenso e o embate nas ruas não são elementos que apontam para a deterioração das instituições democráticas, mas, sim, para sua solidez. A impossibilidade de se expressar e se manifestar politicamente, seja participando de protestos ou de outras atividades, é característica justamente dos regimes autoritários/autocráticos, que a todo custo

buscam impedir os cidadãos de explicitar posições oposicionistas ao regime por qualquer meio que seja.

Vale lembrar que, dentro do próprio Poder Judiciário brasileiro, a despeito da doutrina hegemônica que tende a reforçar uma visão negativa do protesto social, existe uma linha de pensamento que entende a mobilização popular como um instrumento legítimo de se fazer política e de reivindicar direitos. Convém resgatar, nesse sentido, a famosa decisão do Superior Tribunal de Justiça (STJ) em um julgamento de *habeas corpus* para quatro lideranças do Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST) acusadas de formação de quadrilha e esbulho possessório (crime contra o patrimônio) no ano de 1997.

A decisão da corte foi favorável aos militantes e tornou-se paradigmática não apenas para o debate sobre a luta pela reforma agrária no Brasil, mas também para a discussão sobre a liberdade de manifestação social no âmbito do regime democrático. Na ementa da referida decisão, lê-se:

Movimento popular visando a implantar a reforma agrária não caracteriza crime contra o Patrimônio. Configura direito coletivo, expressão da cidadania, visando a implantar programa constante de Constituição da República. *A pressão popular é própria do Estado de Direito Democrático* (HC 5.574/SP, 1997, grifo nosso).³

Em suma, é a partir do referido entendimento adotado pelo STJ que a presente nota técnica embasa sua argumentação.

Além desta Introdução, este documento está dividido em outros cinco tópicos. No segundo (*O debate público sobre a Lei Antiterrorismo e sua aprovação*), buscamos retomar o contexto do debate público sobre a Lei nº 13.260/2016 identificando os principais argumentos mobilizados pelos atores e organizações que se envolveram diretamente na questão. Resgatamos em linhas gerais, ainda neste segundo tópico, como se deu o passo a passo de aprovação da referida lei. O terceiro tópico (*O caso brasileiro no contexto do*

¹ Este documento é produto da pesquisa intitulada “Crise da democracia e ascensão do ultraliberalismo no Brasil: dimensões do retrocesso em marcha”, desenvolvida no âmbito do Grupo de Pesquisa sobre Democracia e Desigualdades (Demodê) da Universidade de Brasília (UnB), e coordenada pelo prof. Thiago Trindade. Atualmente, a pesquisa recebe financiamento do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq), por meio da concessão de uma bolsa de iniciação científica.

² Os dados específicos (sobre os projetos de lei) apresentados e discutidos nesta nota técnica foram coletados e analisados pela pesquisadora Carla Varea Guareschi, em sua dissertação de mestrado intitulada “A Lei

Antiterrorismo no contexto de retrocesso democrático brasileiro”, defendida no âmbito do Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da UnB em 2021, e orientada pelo prof. Thiago Trindade.

³ Disponível em: <https://stj.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/527791/habeas-corpus-hc-5574-sp-1997-0010236-0>. Acesso em: 12 ago. 2021.

debate internacional sobre leis antiterrorismo) dedica-se a demonstrar que o caso brasileiro não é único no contexto internacional – ao contrário, outros países já adotaram legislação em moldes semelhantes, práticas que foram recorrentemente criticadas por organizações internacionais e grupos engajados na luta pelos direitos humanos.

O quarto tópico (*Janelas de oportunidade: os desdobramentos da aprovação da Lei antiterrorismo no Congresso Nacional*), por sua vez, apresenta os principais dados coletados pela pesquisa que motivou a redação deste estudo. Nessa seção, demonstraremos como o debate legislativo sobre o tema do “terrorismo” seguiu reverberando no âmbito das duas casas legislativas após a aprovação da Lei nº 13.260/2016, processo que se deu, especialmente, por meio da apresentação de diversas proposições legislativas com a finalidade de alterar o conteúdo original da referida legislação, em muitos casos oferecendo riscos concretos às liberdades democráticas de protesto e manifestação, bem como reforçando um discurso de criminalização de movimentos sociais no Brasil.

O quinto tópico (*O Projeto de Lei nº 1.595/2019: monitoramento e controle social*) traz uma análise mais detida sobre o PL nº 1595/2019, que, apesar de não propor uma modificação específica na Lei nº 13.260/2016, é um projeto que se insere totalmente dentro do contexto de debate público sobre a criminalização da luta social e do cerceamento das liberdades democráticas, e que ao longo do ano de 2021 ocupou boa parte da atenção de várias organizações civis mobilizadas em torno dessa pauta.

Por fim, o sexto e último tópico expõe nossas principais conclusões sobre a discussão e os dados apresentados nesta nota técnica. Como será minuciosamente demonstrado ao longo do texto (especialmente no tópico 4), *a quantidade de proposições legislativas visando alguma modificação no conteúdo original da Lei nº 13.260/2016 ganhou impulso considerável com a eleição e posse de Jair Bolsonaro, abrindo janelas de oportunidade para que determinados setores da sociedade pudessem avançar em uma agenda de criminalização institucional de movimentos sociais e de criação de mecanismos mais explícitos de controle e de repressão ao protesto.*

Com este estudo, pretendemos chamar a atenção de setores relevantes da sociedade civil e do próprio Estado brasileiro para os riscos de uma

intensificação da escalada autoritária em curso, que poderá restringir ainda mais as possibilidades de manifestação de posições oposicionistas ao governo atual.

2 O debate público sobre a Lei Antiterrorismo e sua aprovação

O Projeto de Lei nº 2016/2015 foi encaminhado pelo Executivo ao Congresso em 18 de junho de 2015. Um conjunto de acontecimentos nos anos anteriores, sobretudo a partir de 2013, havia criado um ambiente no qual o governo Dilma Rousseff se encontrava consideravelmente fragilizado no cenário político mais amplo e em sua relação com o Congresso. Além das próprias manifestações de junho de 2013, que contribuíram de forma decisiva para derrubar os índices de popularidade de Rousseff, o ano eleitoral de 2014 foi marcado pela ascensão da Operação Lava Jato, na esteira de um conjunto de denúncias de “corrupção” contra o governo petista, e por mais manifestações – à esquerda e à direita – no contexto de realização da Copa do Mundo.

Apesar do cenário turbulento, Dilma Rousseff foi reeleita no pleito de 2014, contrariando fortemente as expectativas da impossibilidade de sua recuperação em tempo hábil. Todavia, apesar da vitória eleitoral, o cenário permaneceu turbulento e instável. O candidato derrotado, Aécio Neves (PSDB), questionou a legitimidade do resultado eleitoral e pediu uma recontagem dos votos, em uma clara tentativa de acuar ainda mais o governo. Aproveitando o momento, outros setores da direita brasileira convocaram manifestações com o mesmo intuito, e também para ensaiar pedidos de *impeachment*. Essas manifestações ganharam muita força ao longo de 2015 e foram decisivas para enfraquecer o governo – o que contribuiu de maneira relevante para a destituição de Rousseff em 2016.

É, portanto, nesse cenário altamente instável, no qual o governo federal se encontrava “emparedado” pelas forças de oposição, que o Projeto de Lei Antiterrorismo é apresentado ao Congresso. Vale destacar que o PL foi encaminhado pelo Executivo *em regime de urgência*, o que abreviou significativamente sua tramitação legislativa – pois o dispensou de passar pelas comissões permanentes da Casa. Após sua aprovação na Câmara dos

Deputados, o PL foi enviado ao Senado no dia 13 de agosto de 2015, onde passou a ser identificado por Projeto de Lei da Câmara nº 101/2015.

Naquele momento, já estava bastante evidente que alguns setores da sociedade aproveitariam a oportunidade para avançar na tentativa de criminalização de movimentos e organizações situadas à esquerda do espectro político. Para estes movimentos, o que tornava o cenário ainda mais complexo era a origem da proposta: o próprio governo do PT, partido que, além de ser um aliado histórico, em tese, mantinha posição firme na defesa dos princípios e liberdades democráticas.

Dessa forma, o debate público sobre a Lei Antiterrorismo opôs, em linhas gerais, esses dois grandes campos: de um lado, aqueles grupos e organizações tradicionalmente vinculados à esquerda, com destaque para os movimentos rurais e urbanos de ocupação de terras, bem como uma pluralidade de organizações e associações civis engajadas na luta pelos direitos humanos; de outro, segmentos mais alinhados ao chamado campo “conservador”, com destaque para representantes dos interesses ruralistas/fundiários, dos militares, das forças de segurança pública e de determinadas tendências religiosas – todos com forte penetração em alguns dos principais meios de comunicação do país.

Uma vez que a realização dos Jogos Olímpicos se tornou o grande pretexto para a discussão de uma lei nesses moldes, é possível afirmar que os setores conservadores tinham isso a seu favor no embate com os grupos de esquerda. A linha de raciocínio apresentada pelo jornal *O Estado de S. Paulo*, em editorial de 3 de novembro de 2015 (“A Lei antiterrorismo”), condensa de alguma forma os argumentos gerais do campo conservador nesse debate. Afinal, segundo as “convenções internacionais”, o Brasil já estava consideravelmente atrasado nesse debate e ainda não havia tipificado o crime de terrorismo por razões meramente “políticas”. Os trechos abaixo evidenciam tal linha argumentativa:

Depois dos atentados de 11 de setembro de 2001, em Nova York, poucos foram os países ocidentais – dentre eles o Brasil – que não editaram uma lei antiterrorismo. A promessa de que o governo se empenharia pela aprovação do projeto também foi uma das condições para que o Brasil fosse selecionado há seis anos para sediar a Olimpíada de 2016. A aprovação dessa lei é fundamental para que o Brasil não sofra sanções internacionais, entrando

na lista negra do Gafi, o que pode agravar a relação com as agências de *rating*. Mas, apesar da importância do projeto, o presidente Lula relegou sua elaboração para segundo plano. E a presidente Dilma Rousseff só se empenhou por sua aprovação porque não tinha alternativa. Ambos cederam às pressões do PT, cujos parlamentares alegam que a tipificação do crime de terrorismo permitirá a criminalização dos movimentos sociais que os apoiam (A Lei..., 2015, p. A3).

O editorial ainda enfatiza o fato de que o projeto aprovado na Câmara dos Deputados incluiu um “dispositivo” para proteger os movimentos apoiadores do PT, criticando veementemente tal medida e elogiando o então Senador Aloysio Nunes (PSDB) – relator do PL no Senado – pelo fato de este parlamentar ter apresentado um substitutivo que retirava o item do projeto, ampliando a margem de discricionariedade dos agentes da lei na definição do crime de terrorismo:

[O relator Aloysio Nunes] teve a sensatez de propor a exclusão do dispositivo que assegurava “imunidade” aos movimentos sociais. “Essa proteção é de um ridículo universal. Ela cria o terrorismo do bem. [...] Segundo ele, caberá aos juízes distinguir protesto e terrorismo ao aplicar a lei. “Uma bomba posta por um sujeito numa estação de metrô é terrorismo. O movimento Passe Livre, que quebra catracas, não. Os juízes definirão isso” (A Lei..., 2015, p. A3).

Ou seja, a proposta de Nunes tornava ainda mais genérica e, portanto, mais problemática, a definição do que deveria efetivamente ser considerado – ou não – terrorismo. Em sua argumentação, Aloysio Nunes alegou que “teve o cuidado de assegurar as manifestações da sociedade, mesmo quando acabem em violência, mas não caracterizem qualquer ofensa ao Estado Democrático de Direito ou sejam movidas por ódio racial ou xenofobo” (Agência Senado, 2015). Nesse sentido, o argumento do campo conservador era de que todas as manifestações “verdadeiramente democráticas” estariam de fato protegidas pela legislação antiterrorismo, o que asseguraria, portanto, o legítimo direito da liberdade de expressão e manifestação para todos os grupos que agem em conformidade com os princípios do estado democrático de direito.

Contudo, esse debate é extremamente complexo, especialmente em se tratando dos movimentos sociais e suas formas de manifestação na sociedade brasileira. Por isso, apesar das garantias do ex-

senador, diversas organizações da sociedade civil – que já vinham monitorando com preocupação a tramitação do PL desde a sua apresentação – reagiram imediatamente ao substitutivo apresentado por Nunes. Em carta aberta à sociedade brasileira, mais de 40 organizações civis criticaram duramente a proposta e explicitaram as ameaças às liberdades democráticas que a aprovação dessa lei poderia acarretar:

[...] apesar de excluir da incidência da norma movimentos sociais e pessoas movidas pela defesa de direitos, garantias e liberdades constitucionais, o PLC 101/2015 não prevê mecanismos que possibilitem a proteção dos direitos de associação e expressão e de seus titulares. Isso, porque uma leitura formalista do dispositivo limita a legitimidade da conduta à defesa de direitos constitucionais, restringindo aquilo que pode ser reivindicado e negando o caráter essencialmente inovador e progressista das manifestações e protestos. O substitutivo do Senador Aloysio Nunes, por outro lado, piora o texto em diversos pontos. O texto inclui o extremismo político entre os elementos que motivam o terrorismo, aumenta as penas impostas aos crimes e retira a única previsão minimamente capaz de proteger o exercício democrático da expressão e da associação – a excludente a movimento sociais e pessoas movidas pela defesa de direitos, garantias e liberdades constitucionais (Actantes *et al.*, 2015).

Como se percebe, o que estava em jogo nesse debate era precisamente o sentido de termos como “estado democrático” e “manifestações democráticas”, o que revela uma disputa discursiva mais ampla pelo próprio sentido da ideia de “democracia”. O Brasil é um caso muito ilustrativo dessa disputa, uma vez que muitas das lutas pela ampliação da cidadania e dos direitos democráticos no Brasil foram e ainda são frequentemente interpretadas como atos criminosos e até mesmo “terroristas” por influentes setores das elites nacionais. Ou seja, não é incomum que grupos que lutem por direitos assegurados constitucionalmente sejam acusados de serem “inimigos do estado democrático”.

Em editorial datado de 3 de outubro de 2007, intitulado “A banalização do caos”, *O Estado de S. Paulo* criticou abertamente movimentos de sem teto que haviam realizado uma série de atos e ocupações de imóveis ociosos em várias cidades brasileiras, classificando as mobilizações como “desrespeito às leis e aos direitos alheios (como o de propriedade e o

de ir-e-vir)” e acusando os movimentos de invadir o “espaço público para nele perpetrar cenas de violência”. Após fazer um relato mais detalhado das ações dos movimentos, o editorial se encerra afirmando que “mobilizações dessa espécie vão se tornando uma verdadeira banalização do caos, quando a falta de respeito às leis, à ordem pública e ao direito de as pessoas se locomoverem livremente no espaço coletivo significa o desprezo solene a quaisquer direitos” (Banalização..., 2007, p. A3).

Algum tempo depois, em junho de 2014, Denis Lerrer Rosenfield publicou no jornal *O Globo* artigo de opinião intitulado “Democracia e impunidade”, em que analisava uma greve dos metroviários e uma “invasão” em um terreno urbano promovida pelo MTST na cidade de São Paulo, acusando-as de serem ações criminosas “com uma roupagem social”. O colunista criticava tais mobilizações argumentando justamente em defesa “do estado democrático” (Rosenfield, 2014).

Contudo, talvez nenhum artigo de opinião na imprensa brasileira nas últimas décadas seja mais representativo do discurso de criminalização dos movimentos populares do que o texto intitulado “O MST e o terrorismo oficializado”, publicado em novembro de 2009 pelo influente jornalista Reinaldo Azevedo em seu *blog* na *Veja*. O título já é revelador do argumento, mas cabe destacar o seguinte trecho: “não custa lembrar que o governo Lula se nega a votar uma lei que caracterize o crime de terrorismo justamente para preservar o MST, seu aliado” (Azevedo, 2009). Ou seja, fica muito evidente que certos setores da sociedade brasileira já desejavam explicitamente a criação de uma lei “antiterrorismo”, justamente com o intuito de instrumentalizar ainda mais o Estado na repressão ao MST e grupos similares.

Dessa forma, o receio de setores da esquerda e de organizações engajadas na luta pelos direitos humanos de que a aprovação de uma legislação nesses moldes pudesse se voltar contra os movimentos populares sempre foi plenamente justificável. Para além dos discursos no âmbito da imprensa, porém, vale recordar um relevante episódio ocorrido no ano de 2008, quando o Ministério Público Federal do Rio Grande do Sul lançou uma ofensiva contra o MST no estado, acusando-o de ser uma organização criminosa que já havia ultrapassado os limites da “luta pacífica”. Nas palavras do promotor responsável pelas acusações: “Para o Ministério Público o MST é um braço de

guerrilha da Via Campesina” (Faep, 2008). Ainda segundo a mesma fonte, o promotor também defendia a tese de que o MST era um movimento que vinha agindo como “um movimento político” e adotando “técnicas típicas de guerrilha”.

Nesse contexto, um importante fato a ser destacado é que em 2009 (cerca de um ano após a ofensiva do MP gaúcho contra os sem terra) o militante do MST Elton Brum foi assassinado (com um tiro nas costas) pela Polícia Militar gaúcha em uma ação de reintegração de posse de uma fazenda ocupada pelo movimento no município de São Gabriel (Medeiros, 2019). Mas, certamente, o episódio de repressão brutal mais notável contra os movimentos populares na história recente brasileira – já sob a égide do regime democrático – foi o ocorrido em Eldorado dos Carajás (PA) em 1996, ocasião na qual 21 militantes do MST foram assassinados pela Polícia Militar do Pará, evento que ganhou repercussão mundial e ficou conhecido como Massacre de Eldorado dos Carajás (Barbosa, 2020).

Em suma, o discurso de criminalização dos movimentos sociais de esquerda no Brasil, bem como a repressão violenta a esses grupos, não é nenhuma novidade. Ao contrário, é parte constitutiva de nossa história e de nossa própria formação enquanto sociedade. Mesmo com o advento da Constituição “Cidadã” de 1988, as instituições políticas nacionais jamais foram capazes de lidar adequadamente com as demandas e mobilizações dos grupos historicamente marginalizados do sistema político, e a violência institucional permaneceu como recurso central nesse processo. O argumento apresentado pelo “Manifesto de repúdio à tipificação do terrorismo”, assinado e divulgado por cerca de 80 organizações civis no contexto do debate público sobre a Lei Antiterrorismo (em outubro de 2015), sintetiza a questão:

Democracia se faz pelo voto e pela participação direta do povo. Essa participação se dá inclusive pela militância em movimentos sociais. Inúmeros militantes, entretanto, foram e estão sendo, através de suas lutas cotidianas, injustamente enquadrados em tipos penais como desobediência, quadrilha, esbulho, dano, desacato, dentre outros, em total desacordo com o princípio democrático proposto pela Constituição de 1988. A proposta incrementa esse Estado Penal segregacionista, que funciona, na prática, como mecanismo de contenção das lutas sociais democráticas e eliminação seletiva de uma classe da população brasileira. O inimigo que se

busca combater para determinados setores conservadores brasileiros, que permanecem influenciando nos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, é interno, concentrando-se, sobretudo, nos movimentos populares que reivindicam mudanças profundas na sociedade brasileira (Ação Educativa *et al.*, 2015).

Logo, como já afirmado anteriormente, o debate sobre a Lei Antiterrorismo tornou evidente que determinados segmentos tentariam aproveitar a ocasião para aprofundar um discurso de criminalização e de deslegitimação dos movimentos populares mais atuantes no cenário nacional. Em linhas gerais, esse foi o tom dos argumentos mobilizados pelos dois campos no contexto do debate público sobre o PL antiterrorismo, demonstrando de forma evidente a natureza da disputa política que se travava concretamente naquele momento.

Em relação à tramitação do projeto, cumpre destacar que as alterações propostas pelo senador Aloysio Nunes foram aprovadas pelo plenário do Senado. Ao retornar para a Câmara, em 24 de fevereiro de 2016, sem grandes movimentações, foi rejeitado em votação simbólica. Prevaleceu, portanto, o antigo texto da Câmara, com a reinserção da salvaguarda democrática (§2º do Artigo 2º) sobre manifestações e ações coletivas, que tinha como finalidade proteger os movimentos sociais.

No dia 25 de fevereiro de 2016, a redação final do projeto seguiu para sanção da presidenta Dilma Rousseff, que ocorreu, com vetos, em 15 de março de 2016, convertendo o Projeto na Lei Ordinária nº 13.260/2016. Atendendo ao rito legislativo, deputados e senadores, em sessão conjunta do Congresso Nacional, votaram pela manutenção de todos os vetos, encerrando a tramitação da matéria no dia 24 de maio de 2016.

A seguir, analisamos a repercussão da referida lei no debate legislativo, mais especificamente em relação à apresentação de novos projetos que propõem algum tipo de modificação em seu conteúdo original.

3 O caso brasileiro no contexto do debate internacional sobre leis antiterrorismo

A tramitação e a aprovação da Lei Antiterrorismo no Brasil acenderam o alerta de entidades nacionais e

internacionais, além de movimentos sociais, que denunciaram os riscos e as ameaças da legislação sobre os modelos de participação, especialmente quanto ao exercício do protesto e de manifestações.

Em julho de 2015, o Comitê das Nações Unidas publicou uma análise crítica à legislação antiterrorista proposta no Canadá, por ser excessivamente ampla, carente de mecanismos de supervisão e por seus potenciais efeitos negativos sobre a defesa e garantia dos direitos humanos com os quais o país tem historicamente se comprometido (Murphy, 2015). Em 2012, um grupo de especialistas independentes responsáveis por monitorar a implementação do Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos, do qual o Brasil também é signatário, publicou críticas à lei antiterror aprovada na Turquia, uma vez que sua aplicação, na prática, poderia voltar-se contra ativistas, jornalistas e advogados (Zeldi, 2012).

Em 2017, Arábia Saudita e Chile enfrentaram discussões semelhantes, observando-se, cada qual, sua realidade local. Quanto à primeira, o então relator especial das Nações Unidas sobre direitos humanos e contraterrorismo, Ben Emmerson, manifestou preocupação com a inaceitável amplitude da definição de terrorismo e o uso da legislação antiterror contra defensores de direitos humanos, escritores, blogueiros, jornalistas e outros críticos políticos. *“Saudi Arabia must stop using counter-terrorism legislation against people peacefully exercising their rights to freedom of expression, association and assembly”* (Saudi Arabia..., 2017).

Já o debate no Chile, país que, assim como o Brasil, não é tradicionalmente alvo de ataques terroristas para as referências internacionais, também foi alvo de críticas e recomendações de organismos internacionais pela utilização da legislação antiterror contra indígenas Mapuche (Especialistas..., 2017). A legislação em vigor viabilizou o enquadramento de atividades de protesto social de povos tradicionais como atentados terroristas, de forma que os relatores responsáveis pelo direito indígena, detenções arbitrárias e de contraterrorismo das Nações Unidas apresentaram uma contestação formal à lei antiterror do país por estar sendo utilizada contra grupos marginalizados e de relevante papel social.

A tramitação e aprovação da Lei nº 13.260/2016 também fizeram com que o Brasil se tornasse objeto de apreensão e críticas pelos organismos

internacionais, como a Organização das Nações Unidas (ONU) e a Organização dos Estados Americanos (OEA). Em alusão direta ao contexto latino-americano e ao mencionado caso chileno, o relator especial da OEA para liberdade de expressão, Edison Lanza, afirmou, à época, que “há jurisprudência e casos abundantes na América Latina que mostram que leis antiterrorismo redigidas em termos vagos e ambíguos servem muitas vezes para de algum modo criminalizar grupos que são vozes muito fortes, dissidentes, mas não necessariamente terroristas” (Lei..., 2015).

O representante do Alto Comissariado das Nações Unidas para os Direitos Humanos na América do Sul também se pronunciou em sentido semelhante. Destacou as definições demasiadamente vagas e imprecisas da normativa e sua incompatibilidade com a perspectiva das normas internacionais de direitos humanos, bem como a possibilidade de utilização indevida contra manifestantes e defensores desses direitos (Escritório..., 2016).

As manifestações internacionais aqui mencionadas indicam a preocupação global com possíveis efeitos de legislações antiterror sobre direitos e garantias fundamentais, em especial a liberdade de expressão e manifestação. Torna-se ainda mais relevante nos casos de países que, a despeito de não serem alvos de ataques terroristas nos parâmetros internacionais, possuem significativo histórico de criminalização de movimentos sociais, como o caso brasileiro.

Em âmbito internacional, a relação entre protesto e terrorismo se repetiu em 2020 nos protestos antirracistas e antifascistas desencadeados pelo assassinato de George Floyd, mais uma vítima negra da violência policial nos Estados Unidos. Na ocasião, o presidente Donald Trump afirmou em uma rede social: *“The United States of America will be designating Antifa as a Terrorist Organization”*. Também vale registrar o caso boliviano, uma vez que o Ministério Público do departamento de La Paz imputou formalmente ao ex-presidente Evo Morales o crime de terrorismo e pediu sua prisão preventiva por suposto envolvimento nos protestos de movimentos leais a ele, ocorridos após a polícia e o exército retirarem seu apoio e forçarem a sua renúncia.

Acerca dos atos antifascistas no Brasil e em reiterado alinhamento com o que disse o presidente estadunidense, o presidente Jair Bolsonaro voltou a se manifestar, classificando como *marginais* e *terroristas* os integrantes dos grupos que

promoveram protestos contra o seu governo (Carvalho, 2020). No Parlamento, deputados próximos ao governo apresentaram projetos para alterar a Lei nº 13.260/2016 e tipificar os grupos “antifas” (antifascistas) como organizações terroristas. É o que se observa no tópico a seguir.

4 Janelas de oportunidade: os desdobramentos da aprovação da Lei Antiterrorismo no Congresso Nacional

Esta seção da presente nota técnica dedica-se à sistematização e à análise dos projetos de lei em tramitação no Congresso Nacional que visam promover alterações na Lei Antiterrorismo, com o objetivo de analisar o legado desencadeado pela aprovação da Lei nº 13.260/2016 em termos de debate legislativo e os riscos das proposições para o exercício do protesto e de manifestações. As informações apresentadas a seguir foram coletadas nos bancos de dados disponíveis nos sítios eletrônicos oficiais de ambas as casas legislativas,⁴ utilizando-se como chave de busca no campo de assunto: “Lei 13.260 de 2016”. A preocupação que orienta o percurso desta análise é observar se os movimentos sociais, os protestos e as manifestações estão ocupando lugar de destaque no debate político-legislativo sobre terrorismo no Brasil.

Foram identificados, até o dia 15 de novembro de 2021, 36 projetos de lei em tramitação que visam propor alterações na Lei nº 13.260/2016, dos quais 31 estão em tramitação na Câmara dos Deputados e 5 no Senado Federal – conforme se verifica nas tabelas constantes do Anexo A. Contabilizamos também outros 13 projetos que mencionam a Lei nº 13.260/2016, mas que não sugerem modificação em seu conteúdo (o que não significa que não tenham importância para as questões aqui discutidas, como será exemplificado na seção 5 desta nota técnica).

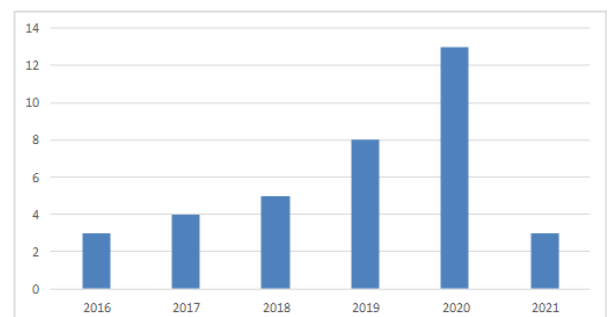
Quanto ao ano de apresentação das propostas, que é uma das questões centrais a ser analisada pelo presente estudo: das 31 proposições apresentadas na Câmara dos Deputados que sugerem modificação na Lei nº 13.260/2016, duas foram protocoladas em 2016 – a primeira delas antes mesmo de concluída a

votação dos vetos da referida lei – quatro protocoladas em 2017, cinco em 2018, oito em 2019, 13 em 2020 – ano marcado pelo desencadeamento da crise mundial de saúde causada pela pandemia de covid-19 – e três proposições apresentadas até o dia 15 de novembro de 2021. Entre esses 31 projetos, três estão arquivados,⁵ e 28, portanto, seguem em tramitação.

Em relação às proposições apresentadas no Senado Federal que sugerem modificação na Lei Antiterrorismo, observamos o protocolo da primeira delas ainda no ano de 2016. Assim como na Câmara dos Deputados, a proposta também está diretamente relacionada aos dispositivos vetados pela Presidência da República. Quanto às demais, uma foi protocolada em 2018, uma em 2019, uma em 2020 e, mais recentemente, uma proposta em 2021.

O gráfico 1, a seguir, sistematiza a apresentação das 36 proposições por ano, incluídas as proposições apresentadas na Câmara dos Deputados e no Senado Federal.

GRÁFICO 1 – Projetos apresentados por ano



Fonte: Base de dados da Câmara dos Deputados e do Senado Federal.
Elaboração: Carla Varea Guareschi.

Conforme se observa, após a eleição de Jair Bolsonaro em 2018, o número de proposições apresentadas anualmente teve um aumento considerável. Considerando que, em 2017 e em 2018, foram apresentados quatro e cinco projetos de lei, respectivamente, em 2019 esse número salta para um total de oito propostas. Em 2020, o que se verifica é um salto ainda maior, com a apresentação de 13 projetos que visam ampliar o tipo penal do terrorismo, dos quais pelo menos dez, além de

⁴ Disponível em: www.camara.leg.br e www.senado.leg.br.

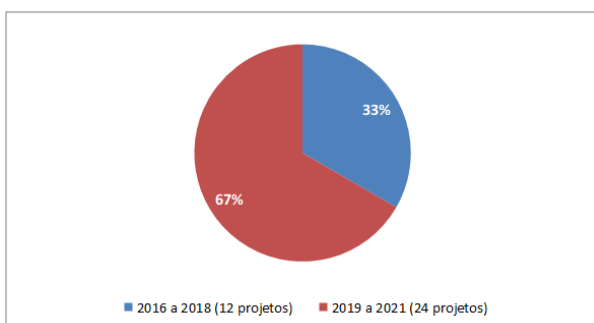
⁵ Um por desistência do próprio autor e dois, nos termos regimentais, em razão da não reeleição do parlamentar.

propor a ampliação do tipo penal, apresentam riscos concretos para os movimentos sociais.

Os dados do gráfico 1 evidenciam, portanto, uma inflexão no número de apresentação de propostas, tornando possível dividir o período analisado em dois momentos distintos: antes do governo Bolsonaro (2016 a 2018) e após a eleição (e posse) de Bolsonaro (2019 a nov. 2021). O número de projetos que buscam modificar a Lei nº 13.260/2016 no governo Bolsonaro torna-se ainda mais significativo se levarmos em consideração ao menos dois aspectos: *i)* desde março de 2020, o grave contexto da pandemia de covid-19 deslocou a agenda política de todos os poderes da República, inclusive nos estados e municípios, para o enfrentamento da crise sanitária, econômica e social, à exceção do governo federal, que adotou postura “negacionista” em relação à gravidade do vírus e dos riscos de colapso no sistema de saúde nacional; e *ii)* os protestos “antifascistas” de junho de 2020 marcam o primeiro momento de manifestações em escala contra o governo Bolsonaro, que resultou na apresentação de proposições pela base do governo para “tipificar os grupos ‘antifas’ como organizações terroristas”.

Por meio desse recorte, é possível ter uma visão bastante evidente dessa inflexão, como se verifica no gráfico 2.

GRÁFICO 2 – Total de projetos por período (2016-2018 e 2019-2021)



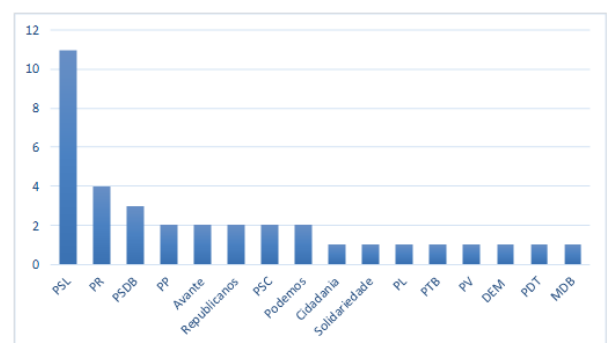
Fonte: Base de dados da Câmara dos Deputados e do Senado Federal.
Elaboração: Carla Varea Guareschi.

No primeiro período, foram protocolados 12 projetos, o equivalente a 33% do total. Já no segundo período, esse número salta para o patamar de 24 proposições, o que corresponde a 67% do total. É nesse segundo período que estão concentradas as proposições que tratam do “abuso do direito de articulação de movimentos sociais” e do “abuso do direito de

protesto”, apenas para mencionar alguns dos exemplos de projetos que apresentam riscos diretos para os movimentos sociais e as liberdades de protesto e manifestação.

Entre os partidos dos autores (considerando Câmara e Senado), o PSL é o que concentra o maior número de autorias, com 11 proposições, um terço do total. O PR aparece na sequência, com quatro projetos, seguido pelo PSDB, com três.

GRÁFICO 3 – Partido político dos autores



Fonte: Base de dados da Câmara dos Deputados e do Senado Federal.
Elaboração: Carla Varea Guareschi.

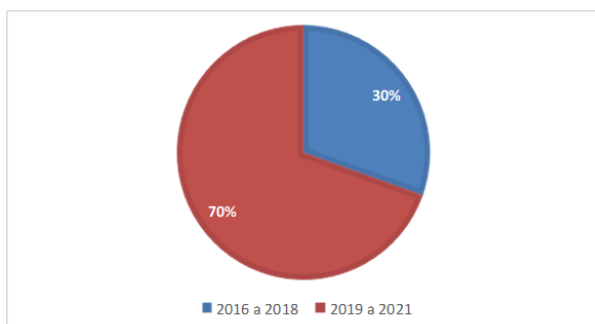
Os dados do gráfico 3 indicam que o partido pelo qual Bolsonaro se elegeu, o PSL, foi de fato o que mais investiu na agenda de tentativa de modificação da Lei Antiterrorismo, fazendo com que esse debate se mantivesse na pauta de ambas as casas legislativas.

De toda forma, as informações mais relevantes para a discussão proposta estão apresentadas no gráfico 4. Nele, trazemos especificamente os dados sobre os projetos que, *em razão do conteúdo legislativo proposto, ampliam consideravelmente as possibilidades de criminalização de movimentos sociais e/ou representam ameaça direta ao exercício do protesto*. O critério para esta classificação pautou-se especialmente na análise das ementas, do conteúdo e da justificativa apresentada pelos autores dos 36 projetos identificados pela pesquisa.

Com isso, temos os seguintes dados. Entre as 31 proposições apresentadas na Câmara dos Deputados, identificamos 20 propostas legislativas que se

enquadram nesta categoria.⁶ Já no Senado Federal, entre as cinco proposições em tramitação, três estão categorizadas nesse sentido.⁷ Desse modo, *são 23 projetos no total* (incluindo Câmara e Senado) que, segundo nosso critério, podem ser categorizados como representando ameaças explícitas às liberdades de protesto e de manifestação. Trabalhando com a periodização proposta, contabiliza-se, no período de 2016 a 2018, um total de sete projetos; *já na gestão Bolsonaro, período compreendido entre início de 2019 e novembro 2021, esse número salta para 16 proposições*. O resultado, em percentual, está ilustrado no gráfico 4 a seguir.

GRÁFICO 4 – Total de projetos que ameaçam concretamente as liberdades de protesto e manifestação, por período de apresentação



Fonte: Base de dados da Câmara dos Deputados e do Senado Federal.
Elaboração: Carla Varea Guareschi.

Entre as propostas contabilizadas no gráfico 4, encontram-se projetos de lei que inovam conceitualmente (no sentido negativo) ao tratar do “abuso do direito de articulação de movimentos sociais” ou do “abuso do direito de protesto”. É o caso, por exemplo, do PL nº 9604/2018, de autoria do Deputado Federal Jerônimo Goergen (PP/RS), conhecido representante dos interesses ruralistas no Congresso. A proposta sugere a inclusão do seguinte parágrafo ao art. 2º da Lei nº 13.260/2016:

§3º O disposto no parágrafo anterior [referindo-se à salvaguarda legal para manifestações e movimentos sociais prevista no §2º] não se aplica 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).

Curioso observar a utilização do termo “ocupação” no texto, tanto no campo da sugestão normativa como na justificativa da proposta, dado que se trata de expressão que reivindica uma plataforma política em verdadeiro antagonismo com a utilização do termo “invasão” (Trindade, 2017). Sugerir a tipificação de “ocupações” de imóveis urbanos ou rurais espelha o desejo de que seja criminalizada inclusive a narrativa jurídico-política reivindicada por movimentos sociais que lutam por terra e moradia no campo e na cidade. O autor defende a aprovação da proposta para que se coloque um fim “no clima de guerrilha que, não raro, instala-se em nosso território”. Apesar de não mencionar expressamente movimentos sociais como MST ou MTST, o texto não disfarça a quem se destina a proposta.

O PL 9858/2018, por sua vez, altera a Lei nº 13.260/2016 para dispor com destaque, como sugere a ementa da proposta, sobre as atividades terroristas de movimentos sociais. O autor da proposta, Deputado Federal Rogério Marinho (PSDB/RN), é o mesmo que relatou a proposta de reforma trabalhista aprovada em 2017, e que atualmente (dezembro de 2021) comanda o Ministério do Desenvolvimento Regional (MDR). A proposta, apresentada em março de 2018, inclui o §3º no texto para determinar que a salvaguarda para manifestações e movimentos sociais não se aplica nos casos em que

[...] disfarçadas de manifestações, a ação individual, coletiva de pessoas em manifestações políticas, movimentos sociais, sindicais, religiosos, de classe ou de categoria profissional, ocasionarem invasão de prédios públicos, de propriedade privada, urbana ou rural, bloqueio de vias públicas, impedimento ou tentativa de impedimento do direito de ir e vir, depredação ou destruição de máquinas, equipamentos, instalações, prédios ou plantações (Marinho, 2018).

Para o período mais recente (governo Bolsonaro), temos os casos que fazem referência direta aos

⁶ Proposições em tramitação na Câmara dos Deputados elencadas entre as que ameaçam o exercício da liberdade de manifestação e tendem a criminalizar movimentos sociais: PLs 5.358/2016, 5.065/2016, 7.669/2017, 9.555/2018, 9.604/2018, 9.858/2018, 11.007/2018, 271/2019, 492/2019, 5.327/2019, 3.010/2020, 3.019/2020, 3.083/2020, 3.116/2020, 3.116/2020, 3.226/2020, 3.319/2020, 5.018/2020, 5.050/2020, 5.389/2020.

⁷ Proposições em tramitação no Senado Federal elencadas entre as que ameaçam o exercício da liberdade de manifestação e tendem a criminalizar movimentos sociais: PLs 650/2019, 5.364/2020 e 2.250/2021.

protestos “antifascistas” de junho de 2020, ações coletivas que estimularam a base do governo a apresentar proposições para “tipificar os grupos ‘antifas’ como organizações terroristas”. É o caso específico dos PLs nº 3.010/2020 e 3.019/2020, mas que, em linhas gerais, também se extrai dos PLs nº 3083/2020 e 3116/2020, apresentados no mesmo intervalo de tempo por deputados do PSL e voltados para a temática de protestos e movimentos sociais.

De autoria do deputado Hélio Lopes (PSL/RJ), conhecido como Hélio Bolsonaro, o PL nº 3.010/2020 sugere que seja acrescido o inciso VI no art. 2º da Lei para definir como terrorismo

VI - Integrar movimentos ou grupos sociais fascistas ou antifascistas com a finalidade de provocar terror social ou generalizado, expondo a perigo pessoa, patrimônio, a paz pública ou a incolumidade pública (Lopes, 2020).

Em sua sucinta justificativa, o autor argumenta que grupos e movimentos sociais que têm “objetivos similares aos ideais fascistas e antifascistas” estão ganhando força no Brasil de maneira “assustadora” e que esse tipo de comportamento, além de provocar terror social ou generalizado, expõe a perigo a pessoa, o patrimônio e a paz pública.

Com o mesmo intuito, o PL nº 3.019/2020 (protocolado em 01/06/2020), de autoria dos deputados Daniel Silveira (PSL/RJ) e Carla Zambelli (PSL/SP), propôs que fosse incluído o parágrafo único ao artigo primeiro da Lei nº 13.260/2016 para considerar os grupos denominados “antifas” (antifascistas) e “demais organizações com ideologias similares” como organizações terroristas. Na justificativa do projeto, mencionam expressamente as torcidas organizadas e as manifestações ocorridas na cidade de São Paulo no dia 31 de maio de 2020:

A inclusão expressa na presente Lei dos denominados “grupos antifas” e similares se faz premente tendo em vista as flagrantes e ilegítimas manifestações públicas de prática de ódio, incitação à violência e prática de violência propriamente dita sob o falso viés da defesa da democracia, mas que na verdade geram anarquia, dano ao Patrimônio Público e risco à integridade individual e coletiva da sociedade civil (Silveira e Zambelli, 2020).

Também em 2020, citando exemplos internacionais, denúncia sobre ameaças de atentado na posse do

presidente Jair Bolsonaro e uma tese de doutorado de um coronel da Cavalaria e Forças Especiais, os deputados Vitor Hugo⁸ (PSL/GO) – líder do governo na época da apresentação da proposta – e Major Fabiana (PSL/RJ) apresentaram o PL 3.319/2020 para revogar o §2º do artigo 2º da Lei nº 13.260/2016, e incluir “razões políticas” no *caput* do art. 2º que trata das definições do tipo. A preocupação com a segurança do Chefe de Estado, entretanto, logo fica em segundo plano, já que, na justificativa do projeto, destacam:

Recentemente, atos de manifestação populares, perpetrados por “Antifas” e grupos similares que pedem a luta armada para a tomada do poder em muito transcendem o mero direito constitucional de liberdade de expressão ou de opinião. Lamentavelmente, o País tem sido palco de sucessivas manifestações motivadas pelo extremismo e até pelo ódio, onde se tem verificado mortes e onde o vandalismo e as agressões têm sido a tônica. Nesse contexto, é notório e patente que as motivações de natureza política atuam como força motriz (Hugo e Major Fabiana, 2020).

É preciso pontuar que o cenário analisado a partir dos dados apresentados neste tópico não é, por assim dizer, uma grande surpresa. Em diversas ocasiões, pelo menos desde a pré-campanha eleitoral de 2018, Jair Bolsonaro proferiu falas públicas em que associava explicitamente alguns movimentos sociais brasileiros com o rótulo “terrorismo”. Em geral, seus alvos preferenciais (mas não exclusivos) foram o MST e o MTST, duas organizações que são presença constante no debate público brasileiro em razão de sua intensa atuação política no campo e na cidade, respectivamente. Em um desses momentos (21/05/2018), o então presidente Jair Bolsonaro afirmou, em evento na Associação Comercial do Rio de Janeiro: “A propriedade privada é sagrada. Temos que tipificar como terroristas as ações desses marginais. Invadiu? É chumbo!”. No Anexo II deste documento, apresentamos um quadro que sintetiza, além dessa, outras cinco falas de Bolsonaro (inclusive já eleito presidente) na mesma direção, ou seja, associando movimentos sociais ao terrorismo.

Em suma, os dados apresentados neste tópico nos autorizam a afirmar o seguinte: *a eleição e a posse de Jair Bolsonaro constituíram uma janela própria de oportunidade que permitiu a um conjunto de atores políticos no Parlamento (mas também fora dele) avançar nas tentativas de criminalização do*

⁸ O deputado Vitor Hugo é o mesmo autor do PL 1.595/2019, que trataremos com maior atenção na seção 5 deste documento.

protesto e de movimentos sociais. As informações apresentadas não apenas confirmam os temores externados por várias organizações, movimentos e entidades da sociedade civil na época da tramitação da matéria originária nos anos de 2015 e 2016, como também reforçam a preocupação com as disputas políticas e sociais em torno do rótulo do terrorismo a partir da eleição de forças abertamente antidemocráticas.

Os dados confirmam ainda que, segundo a tendência já verificada em outros países (conforme discutido na seção 3), os movimentos sociais, os protestos e as manifestações estão ocupando lugar de destaque no debate público-legislativo sobre terrorismo no Brasil, apontando para um preocupante cenário de crescente cerceamento e ameaça de liberdades democráticas básicas. As proposições em tramitação na Câmara dos Deputados e no Senado Federal, mas mais especificamente na Câmara, que visam propor modificações na Lei nº 13.260/2016, caminham exatamente nessa direção.

5 O Projeto de Lei nº 1.595 de 2019: monitoramento e controle social

Como visto na seção anterior, no governo Bolsonaro não só o número de proposições envolvendo terrorismo e manifestações aumentou como a retórica política de enquadramento de movimentos sociais como “terrorista” entrou de forma definitiva na agenda política do Planalto, reacendendo oportunidades de recrudescimento e afirmando as disputas sobre a constituição de “rótulos” em torno do terrorismo. Atores em posições-chave no tabuleiro político atuaram e seguem atuando no Parlamento com expressiva capacidade de articulação em torno da aprovação de propostas que apresentam riscos de retrocesso e prejuízos ao espaço democrático pelas definições de terrorismo e contraterrorismo que sugerem, bem como da possibilidade de criminalização da atuação de lideranças, movimentos de base e organizações da sociedade civil.

É o caso, especificamente, do PL 1.595/2019, que, apesar de não sugerir modificações no texto da Lei nº 13.260/2016, como no caso das proposições

sistematizadas no tópico anterior, propõe redefinições conceituais para o terrorismo e contraterrorismo com conteúdo genérico potencialmente ofensivo às garantias constitucionais. Apresentada inicialmente em 2016 pelo então deputado federal Jair Bolsonaro (PL 5.825/2016) – e reapresentado em 2019 pelo deputado Vitor Hugo, consultor legislativo da Câmara Federal eleito deputado federal em 2018 pelo PSL/GO – a proposta é parte de uma extensa lista de projetos que têm como pretexto o fomento de novas modalidades de monitoramento, inteligência e controle da sociedade e tem por objetivo criminalizar a atuação de lideranças, movimentos de base e organizações da sociedade civil.

Em sua justificativa, referindo-se à atuação de setores populares organizados da sociedade civil, o autor argumenta que:

a falta de coragem de discutir, com seriedade, os limites entre ações legítimas e democráticas de movimentos sociais e os crimes por suas alas radicais cometidos, muitos dos quais extremamente próximos conceitualmente do que seria o terrorismo, deixa turvo o âmbito de atuação dos órgãos estatais envolvidos na prevenção e no combate ao terror, entre tantos outros argumentos (Hugo, 2019).

Organizações da sociedade civil destacam alguns pontos sensíveis no texto: *i)* o PL cria um novo conceito de “ato terrorista”, dificultando sua diferenciação de um crime comum (art. 2º), e criminaliza a mera intenção (art. 1º), violando o princípio da taxatividade do direito penal e abrindo espaço para mais violações de direitos fundamentais; *ii)* o PL determina que ações contraterroristas em geral configuram hipóteses de excludente de ilicitude e de culpabilidade (previstas no art. 13 do Código Penal). Fato que, somado à amplitude dos conceitos que o texto propõe, abre espaço para ampla “licença para matar” por parte dos agentes das forças de segurança pública; *iii)* o PL inclui acesso indiscriminado a dados privados de pessoas suspeitas (art. 11) e cria mecanismos de infiltração de agentes públicos (art. 6º) de modo altamente lesivo aos direitos fundamentais constitucionais (Artigo 19 *et al.*, 2021).

A proposta recebeu do atual presidente da Câmara, Arthur Lira, no dia 16 de março de 2021, revisão de despacho para determinar a imediata criação de comissão especial.⁹ O expediente atendeu pedido do

⁹ De acordo com o Regimento Interno da Câmara dos Deputados, será constituída comissão especial no caso das proposições em que mais de três

comissões permanentes devam pronunciar-se quanto ao mérito (art. 34, II do RICD). No caso do PL 1.595/2019, o despacho inicial deferido pela

próprio autor da matéria, deputado Major Vitor Hugo. Carta assinada por dezenas de entidades que integram a Frente Parlamentar Mista em Defesa da Democracia e dos Direitos Humanos, encaminhada para o presidente da Câmara dos Deputados em março de 2021, alertou para os riscos de retomada das discussões em torno do projeto, além de solicitar que não se procedesse a instalação de comissão especial para análise da proposta no contexto de pandemia, sem que fosse possível um debate plural e amplo com todos os setores interessados.

Recentemente (e mais uma vez), relatores da Organização das Nações Unidas (ONU) enviaram carta ao governo brasileiro para solicitar que as autoridades prestassem esclarecimentos e reconsiderassem a aprovação do Projeto de Lei (Chade, 2021). Para a ONU, a proposta pode silenciar críticos e opositores ao governo, além de criminalizar movimentos sociais, greves, e restringir liberdades fundamentais.

Se aprovado, poderá trazer enormes retrocessos e prejuízos ao espaço democrático, razão pela qual preocupa ainda mais o fato de ser discutido e negociado em um ambiente de restrição do acesso da sociedade civil às casas legislativas.

Convém lembrar que, por meio da Agência Brasileira de Inteligência (Abin), o governo federal monitorou o Sínodo da Amazônia (Rodrigues, 2019), organizado pela Igreja Católica, o que causou absoluto espanto em razão das investigações e monitoramentos de movimentos e lideranças participantes. Da mesma forma, veio à tona a investigação de lideranças antifascistas, com a construção de um dossiê por parte do Ministério da Justiça e Segurança Pública (Valente, 2020).

Em âmbito internacional, o jornal *O Estado de S. Paulo* divulgou que o Governo Jair Bolsonaro enviou agentes da Abin à Conferência do Clima das Nações Unidas (COP-25), realizada no ano passado na Espanha. Durante a reunião, segundo apurou o jornal, foram monitoradas organizações não governamentais (ONGs), integrantes da comitiva brasileira e representantes de delegações estrangeiras (Frazão, 2020).

No mesmo sentido, ganha particular relevância o fato de que indivíduos pertencentes a movimentos sociais, mesmo sob a vigência da Constituição Federal de 1988, tenham respondido a processo criminal por imputação de crimes constantes na Lei nº 7.170/1983 (Lei de Segurança Nacional – LSN). Notícias recentes destacaram que a Lei de Segurança Nacional tem sido constantemente mobilizada durante o governo do presidente Jair Bolsonaro. Em comparação com o mesmo período nas gestões imediatamente anteriores (Michel Temer e Dilma Rousseff), o número de procedimentos abertos pela Polícia Federal para apurar supostos delitos contra a segurança nacional aumentou em 285% (Godoy e Kruse, 2021). Segundo dados obtidos pelo jornal *O Estado de S. Paulo* por meio da Lei de Acesso à Informação, houve um total de 20 inquéritos entre os anos de 2015 e 2016; já entre 2019 e 2020, foram registradas 77 investigações. Entre os ameaçados de investigação e investigados nesse período recente estão o ex-presidente Luís Inácio Lula da Silva, influenciadores digitais, jornalistas, cartunistas, ativistas, entre outros opositores ao governo.

A LSN tem estreita relação com a legislação doméstica de criminalização do “terror” e o contexto democrático recente sugere reflexões relevantes sobre a retomada do protagonismo do pensamento autoritário no Brasil e as janelas de oportunidades criadas para perseguição de “inimigos políticos” por crimes políticos.

6 Conclusões

Os dados apresentados neste estudo, referentes aos projetos de lei que visam propor modificações no conteúdo original da Lei nº 13.260/2016, confirmam os maiores receios dos setores que se mobilizaram para impedir a aprovação da referida legislação entre os anos de 2015 e 2016: a criação de uma regra legal nesses moldes representaria sérios riscos para as liberdades democráticas relacionadas ao direito de protesto e manifestação.

O que pudemos testemunhar ao longo destes últimos cinco anos é um caminho sendo trilhado exatamente nessa direção: o caráter genérico e

Presidência da Câmara determinava, inicialmente, a tramitação do projeto pelas comissões permanentes de Segurança Pública e Combate ao Crime Organizado, Relações Exteriores e Defesa Nacional, Finanças e Tributação (apenas para análise da adequação financeira e orçamentária) e Constituição e Justiça e de Cidadania. A revisão do despacho autorizada por

Arthur Lira determinou a inclusão de uma quarta comissão de mérito competente para análise da matéria, o que resultou no encaminhamento da proposta para uma comissão especial, tendente, desde a sua composição, pela apreciação célere da proposta.

excessivamente abrangente do termo “terrorismo” abriu margem para a apresentação de diversas proposições legais que pretendem tornar a Lei nº 13.260/2016 em um instrumento explícito de repressão e da criminalização da luta social no Brasil.

Como demonstramos neste texto (seção 2), há muitos anos, influentes setores das elites nacionais vêm gestando um discurso que associa diretamente alguns dos movimentos sociais mais combativos e contestatórios do país à desordem, ao crime e ao terrorismo. Nesse sentido, a aprovação de uma Lei “Antiterrorismo” apenas ampliou as possibilidades de oficialização/legalização do uso da violência institucional contra determinados atores, movimentos e organizações da sociedade brasileira (em especial os movimentos de luta pela terra), que historicamente sempre estiveram na mira das forças de repressão.

É de extrema importância recordarmos um fator adicional, que torna esse quadro ainda mais complexo e ameaçador para as liberdades democráticas em nosso país: poucos meses após a aprovação da Lei nº 13.260/2016, teve início um processo de enfraquecimento ou mesmo de fechamento de espaços de participação civil/social no âmbito federal, nas mais diversas áreas de políticas públicas. Esse processo de desmonte de participação, iniciado de forma mais explícita já no governo Temer, foi aprofundado por Bolsonaro a partir da edição do Decreto nº 9.759, de 11 de abril de 2019, apelidado de “Revogação”. À época, estimou-se que tal decreto poderia extinguir mais de 50 conselhos federais que contavam com participação direta de atores da sociedade civil (Teixeira, Bezerra

e Silva, 2019), sendo que vários destes eram publicamente opositores do governo Bolsonaro.¹⁰

E foi justamente na gestão de Bolsonaro que assistimos a um processo de intensificação de apresentação de proposições legais com o intuito de modificar o conteúdo original da Lei Antiterrorismo. Ou seja, está em curso um “duplo movimento”, isto é, uma ação claramente articulada de tentativa de silenciamento de vozes de oposição tanto em nível institucional quanto nas ruas: ao mesmo tempo que espaços institucionais de participação são enfraquecidos ou mesmo extintos, parlamentares da base do atual governo buscam fortalecer mecanismos legais de repressão a movimentos sociais e ações de protesto, revelando de forma explícita a tendência autoritária das forças que hoje governam o país.

Em suma, este estudo reforça o que muitos outros relatórios, análises e pesquisas (nacionais e internacionais) vêm apontando ao longo dos últimos anos: a democracia brasileira está em franco processo de erosão e de deterioração de suas (historicamente frágeis) bases institucionais. A Lei nº 13.260/2016, vale relembrar, não representa uma ameaça direcionada “apenas” aos movimentos sociais de esquerda: potencialmente, ela oferece risco para toda e qualquer pessoa ou organização (incluindo jornalistas e órgãos de imprensa) que manifeste posição francamente contrária ao governo em exercício. Essa lei, portanto, é profundamente incompatível com os princípios de liberdade de expressão e manifestação consagrados pela Constituição Federal de 1988.

¹⁰ O “Revogação” provocou reações de diversos setores da sociedade civil no Brasil, dando início à campanha “O Brasil precisa de Conselho”. Ver: <https://democraciaeparticipacao.com.br/index.php/mobilizacoes/campanha-obpc>.

Referências

A LEI antiterrorismo. **O Estado de S. Paulo**, São Paulo, ano 133, n. 44.576, 3 nov. 2015. Notas e Informações, p. A3. Disponível em: <https://acervo.estadao.com.br/pagina/#!/20151103-44576-nac-3-edi-a3-not>. Acesso em: 19 jul. 2021.

AÇÃO EDUCATIVA *et al.* **Manifesto de repúdio à tipificação do terrorismo**. [S.l.]: [s.n.], 2015. Manifesto. Disponível em: <https://terradedireitos.org.br/noticias/noticias/organizacoes-assinam-manifesto-contr-a-lei-que-tipifica-o-crime-de-terrorismo/18915>. Acesso em: 19 jul. 2021.

ACTANTES *et al.* **Não à tipificação de terrorismo**. [S.l.]: [s.n.], 2015. Carta aberta. Disponível em: <https://terradedireitos.org.br/wp-content/uploads/2015/10/N%c3%a3o-%c3%a0-tipifica%c3%a7%c3%a3o-de-terrorismo.pdf>. Acesso em: 19 jul. 2021.

AGÊNCIA SENADO. Aloysio Nunes diz que lei antiterrorismo terá regras claras e não punirá movimentos sociais. **Senado Notícias**, Brasília, 20 out. 2015. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2015/10/20/aloyisio-nunes-diz-que-lei-antiterrorismo-tera-regras-claras-e-nao-punira-movimentos-sociais>. Acesso em: 19 jul. 2021.

ARTIGO 19 *et al.* **Apelo urgente: vigilância 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. Acesso em: 19 nov. 2021.

AZEVEDO, Reinaldo. O MST e o terrorismo oficializado. **Veja**, São Paulo, 5 nov. 2009. Disponível em: <https://veja.abril.com.br/blog/reinaldo/o-mst-e-o-terrorismo-oficializado/>. Acesso em: 15 maio 2021.

BANALIZAÇÃO do caos. **O Estado de S. Paulo**, São Paulo, ano 128, n. 41.623, 3 out. 2007. Notas e Informações, p. A3. Disponível em: <https://acervo.estadao.com.br/pagina/#!/20071003-41623-nac-3-edi-a3-not>. Acesso em: 19 jul. 2021.

BARBOSA, Catarina. Massacre de Eldorado do Carajás completa 24 anos: "Um dia para não esquecer". **Brasil de Fato**, Belém, 17 abr. 2020. Disponível em: <https://www.brasilefato.com.br/2020/04/17/massacre-de-eldorado-do-carajas-completa-24-anos-um-dia-para-nao-esquecer>. Acesso em: 20 jun. 2021.

BOLSONARO, Jair. **Projeto de Lei nº 5.825/2016**. Brasília: Câmara dos Deputados, 2016. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2091838>. Acesso em: 24 nov. 2021.

CAMPANHA #OBPC. [S.l.]: Democracia e Participação, 2019. Disponível em: <https://democraciaeparticipacao.com.br/index.php/mobilizacoes/campanha-obpc>. Acesso em: 26 ago. 2019.

CARVALHO, Daniel. Bolsonaro chama de marginais e terroristas integrantes dos chamados grupos antifascistas. **Folha de S. Paulo**, Brasília, 3 jun. 2020. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/poder/2020/06/bolsonaro-chama-de-marginais-e-terroristas-integrantes-dos-chamados-grupos-antifascistas.shtml>. Acesso em: 19 nov. 2021.

CHADE, Jamil. Às vésperas de viagem de Bolsonaro, ONU denuncia abusos no Brasil. **UOL**, Brasília, 13 set. 2021. Disponível em: <https://noticias.uol.com.br/colunas/jamil-chade/2021/09/13/onu-critica-governo-bolsonaro.htm>. Acesso em: 19 set. 2021.

ESCRITÓRIO de Direitos Humanos da ONU critica aprovação da Lei Antiterrorismo. **Acnudh**, 26 fev. 2016. Disponível em: <https://acnudh.org/pt-br/28228-2/>. Acesso em: 3 jun. 2020.

ESPECIALISTAS da ONU pedem que Chile não use legislação antiterrorista contra indígenas Mapuche. **UNIC Rio de Janeiro**, Rio de Janeiro, 11 out. 2017. Disponível em: <https://unicrio.org.br/especialistas-da-onu-pedem-que-chile-nao-use-legislacao-antiterrorista-indigenas-mapuche/>. Acesso em: 26 jul. 2020.

FAEP – FEDERAÇÃO DA AGRICULTURA DO ESTADO DO PARANÁ. MST é uma organização criminosa, denuncia promotor público. **Boletim Informativo**, Curitiba, n. 1.011, 30 jun./6 jul. 2008. Disponível em: <http://www.faep.com.br/boletim/bi1011/bi1011pag03.htm>. Acesso em: 19 jul. 2021.

FRAZÃO, Felipe. Governo escalou Abin em evento climático da ONU. **O Estado de S. Paulo**, São Paulo, 11 out. 2020. Disponível em: <https://politica.estadao.com.br/noticias/geral,governo-escalou-abin-em-evento-climatico-da-onu,70003471332>. Acesso em: 15 nov. 2021.

GODOY, Marcelo; KRUSE, Tulio. Inquéritos da PF com base na Lei de Segurança Nacional crescem 285% no governo Bolsonaro. **O Estado de S. Paulo**, São Paulo, 19 mar. 2021. Disponível em: <https://politica.estadao.com.br/noticias/geral,inqueritos-da-pf-com-base-na-lei-de-seguranca-nacional-crescem-285-no-governo-bolsonaro,70003652910>. Acesso em: 15 nov. 2021.

GOERGEN, Jerônimo. **Projeto de Lei nº 9.604, de 2018**. Dispõe sobre o abuso do direito de articulação de movimentos sociais, destinado a dissimular atuação terrorista, inserindo parágrafo no art. 2º da Lei nº 13.260, de 16 de março de 2016. Brasília: Câmara dos Deputados, 21 fev. 2018.

HUGO, VITOR. **Projeto de Lei nº 1.595/2019**. Brasília: Câmara dos Deputados, 2016. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1720900&filename=PL+1595/2019. Acesso em: 29 nov. 2021.

HUGO, VITOR; MAJOR FABIANA. **Projeto de Lei nº 3.319/2020**. Brasília: Câmara dos Deputados, 2020. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/propostas-legislativas/2255191>. Acesso em: 24 abr. 2021.

LEI antiterrorismo ameaça violar Convenção, diz relator. **UOL**, Washington, 27 out. 2015. Disponível em: <https://noticias.uol.com.br/ultimas-noticias/agencia-estado/2015/10/27/lei-antiterrorismo-ameaca-violar-convencao-diz-relator-da-oea.htm>. Acesso em: 3 jun. 2020.

LOPES, Hélio. **Projeto de Lei nº 3010/2020**. Brasília: Câmara dos Deputados, 2020. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2254161>. Acesso em: 24 abr. 2021.

MARINHO, Rogério. **Projeto de Lei nº 9.858/2018, de 2018**. Altera a Lei nº 13.260, de 16 de março de 2016, para dispor sobre a atividade terrorista de movimentos sociais. Brasília: Câmara dos Deputados, 21 mar. 2018.

MEDEIROS, Catiana de. Dez anos sem Elton Brum: “Ele era humilde e gostava de ajudar as pessoas”, **MST Notícias**, 2 set. 2019. Disponível em: <https://mst.org.br/2019/09/02/dez-anos-sem-elton-brum-ele-era-humilde-e-gostava-de-ajudar-as-pecoas/>. Acesso em: 19 jul. 2021.

MURPHY, Jessica. Canada’s controversial terrorism law criticized by United Nation. **The Guardian**, Ottawa, 23 jul. 2015. Disponível em: <https://www.theguardian.com/world/2015/jul/23/canada-terrorism-law-united-nations-human-rights>. Acesso em: 2 jun. 2020.

RODRIGUES, Lorena. Bolsonaro diz que Abin monitora Sínodo da Amazônia. **O Estado de S. Paulo**, São Paulo, 31 ago. 2019. Disponível em: <https://politica.estadao.com.br/noticias/geral,bolsonaro-diz-que-abin-monitora-sinodo-da-amazonia,70002991566>. Acesso em: 15 nov. 2021.

ROSENFELD, Denis Lerrer. Democracia e impunidade. **O Globo**, Rio de Janeiro, 16 jun. 2014. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/opiniao/democracia-impunidade-12857923>. Acesso em: 19 jul. 2021.

SAUDI ARABIA must reform counter-terror law and free peaceful critics, says UN rights. **OHCHR Notícias e Eventos**, Genebra, 5 maio 2017. Disponível em: <https://www.ohchr.org/AR/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=21585&LangID=F>. Acesso em: 2 jun. 2020.

SILVEIRA, Daniel; ZAMBELLI, Carla. **Projeto de Lei nº 3.019/2020**. Brasília: Câmara dos Deputados, 2020. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/propostas-legislativas/2254171>. Acesso em: 24 abr. 2021.

TEIXEIRA, Ana Claudia; BEZERRA, Carla de Paiva; SILVA, Marcelo Kunrath. Participação e democracia: o Brasil precisa de conselhos. **Nexo**, São Paulo, 25 maio 2019. Disponível em: <https://bit.ly/33bgXSj>. Acesso em: 13 jun 2019.

TRINDADE, Thiago Aparecido. **Protesto e democracia**: ocupações urbanas e luta pelo direito à cidade. Jundiá: Paco, 2017.

VALENTE, Rubens. Ação sigilosa do governo mira professores e policiais antifascistas. **UOL**, São Paulo, 24 jul. 2020. Disponível em: <https://noticias.uol.com.br/colunas/rubens-valente/2020/07/24/ministerio-justica-governo-bolsonaro-antifascistas.htm>. Acesso em 15 de novembro de 2021.

ZELDI, Wendy. United Nations: Criticism of Anti-Terrorism Laws. **Library of Congress**, Washington, 8 nov. 2012.
Disponível em: <https://www.loc.gov/law/foreign-news/article/turkey-united-nations-criticism-of-anti-terrorism-laws/>
Acesso em: 2 jun. 2020.

Anexo A

QUADRO 1 – Projetos de lei que propõem alteração na Lei nº 13.260/2016 na Câmara dos Deputados

(Em ordem decrescente de apresentação)

	Nº do projeto	Autor e partido	Ementa
1.	PL nº 2.309/2021	Paulo Eduardo Martins (PSC/PR)	Prevê causa de aumento de pena para hipóteses de delitos previstos na Lei nº 13.260, de 16 de março de 2016, se o crime for cometido em estabelecimento de ensino ou templo religioso ou se tiver como alvo esses locais.
2.	PL nº 1.347/2021	Daniel Silveira (PSL/RJ)	Altera a Lei nº 13.260, de 16 de março de 2016 – Lei Antiterrorismo, para inserir, entre as finalidades determinantes do ato terrorista, a motivação criminal.
3.	PL nº 5.392/2020	Alexandre Frota (PSDB/SP)	Acrescenta o inciso VI no parágrafo 1º do artigo 2º da Lei 13.260, de 16 de março de 2016, para inserir nova modalidade de terrorismo e dá outras providências.
4.	PL nº 5.389/2020	Guilherme Derrite (PP/SP)	Promove alterações diversas na Lei nº 13.260, de 16 de março de 2016, a fim de modificar o conceito de terrorismo e tipificar novas condutas como terroristas, além de dar outras providências.
5.	PL nº 5.050/2020	Fernando Rodolfo (PL/PE)	Promove alterações diversas na Lei nº 13.260, de 16 de março de 2016 (Lei Antiterrorismo), e dá outras providências.
6.	PL nº 5.018/2020	Capitão Alberto Neto (REP/AM)	Caracteriza, como atos terroristas, a sabotagem e o apoderamento do controle de templos ou de qualquer outro tipo de instalação destinada ao desenvolvimento de atividades religiosas praticadas por motivação ideológica, política ou religiosa.
7.	PL nº 4.221/2020	Loester Truties (PSL/MS)	Enquadra como ato de terrorismo a emboscada de agentes públicos com o uso de explosivos, granadas ou armas cuja energia seja superior a 1.000 Joules.
8.	PL nº 3.319/2020	Vitor Hugo (PSL/GO) e Major Fabiana (PSL/RJ)	Revoga o § 2º do art. 2º e altera a redação do <i>caput</i> do art. 2º da Lei nº 13.260, de 16 de março de 2016, que regulamenta o disposto no inciso XLIII do art. 5º da Constituição Federal, disciplinando o terrorismo, tratando de disposições investigatórias e processuais e reformulando o conceito de organização terrorista; e altera as Leis nº 7.960, de 21 de dezembro de 1989, e 12.850, de 2 de agosto de 2013, para inserir o caráter político entre as razões motivadoras do terrorismo.
9.	PL nº 3.226/2020	Nereu Crispim (PSL/RS)	Altera a Lei nº 7.170, de 14 de dezembro de 1983, que “define os crimes contra a segurança nacional, a ordem política e social, estabelece seu processo e julgamento e dá outras providências” e a Lei nº 13.260, de 16 de março de 2016, que “regulamenta o disposto no inciso XLIII do art. 5º da Constituição Federal, disciplinando o terrorismo, tratando de disposições investigatórias e processuais e reformulando o conceito de organização terrorista; e altera as Leis nº 7.960, de 21 de dezembro de 1989, e 12.850, de 2 de agosto de 2013.”
10.	PL nº 3.116/2020	Luiz Phillippe de Orleans e Bragança (PSL/SP)	Aprimora o tratamento penal do terrorismo, alterando a Lei nº 13.260, de 16 de março de 2016.

	Nº do projeto	Autor e partido	Ementa
11.	PL nº 3.083/2020	Carlos Jordy (PSL/RJ)	Dá nova redação ao art. 2º e ao respectivo §2º, da Lei nº 13.260, de 16 de março de 2016, que disciplina o terrorismo.
12.	PL nº 3.019/2020	Daniel Silveira (PSL/RJ) e Carla Zambelli (PSL/SP)	Altera a Lei Antiterrorismo nº 13.260, de 16 de março de 2016, a fim de tipificar os grupos “antifas” (antifascistas) como organizações terroristas.
13.	PL nº 3.010/2020	Helio Lopes (PSL/RJ)	Altera o art. 2º da Lei nº 13.260, de 16 de março de 2016, para tipificar movimentos ou grupos sociais fascistas e antifascistas na Lei Antiterrorismo.
14.	PL nº 410/2020	Domingos Savio (PSDB/MG)	Acrescenta o inciso VI ao § 1º do artigo 2º da Lei nº 13.260, de 16 de março de 2016, para tornar crime de terrorismo a contaminação de forma premeditada de água, bebidas e alimentos, colocando em risco a vida humana de forma coletiva.
15.	PL nº 5.327/2019	José Medeiros (PODEMOS/MT)	Trata do abuso do direito de articulação de movimentos sociais, voltado a dissimular atuação terrorista, acrescentando parágrafo ao art. 2º da Lei nº 13.260, de 16 de março de 2016.
16.	PL nº 4.282/2019	Marcelo Calero (CIDADANIA/RJ)	Altera o Artigo 2º da Lei nº 13.260, de 16 de março de 2016, classificando o ataque a templos e instituições religiosas como ato de terrorismo.
17.	PL nº 2.285/2019	Nivaldo Albuquerque (PTB/AL)	Veda a divulgação de imagens, nomes e conteúdos que identifiquem os autores de ataques, massacres e atos terroristas ocorridos em território brasileiro.
18.	PL nº 1.797/2019	Dr. Leonardo (SOLID./MT)	Altera a Lei nº 13.260, de 16 de março de 2016, para proibir a conduta de disponibilizar, transmitir, distribuir, publicar por qualquer meio, inclusive por meio de sistema de informática ou telemático, fotografia, mensagem escrita ou de áudio, vídeo ou outro registro que contenha, conforme suas características, nome ou imagem de autor de ataque terrorista ou de crimes que causem comoção ou repúdio nacional.
19.	PL nº 492/2019	Heitor Freire (PSL/CE)	Altera a redação do art. 2º da Lei 13.260, de 16 de março de 2016, para a atualização do crime de terrorismo.
20.	PL nº 443/2019	Gurgel (PSL/RJ)	Acrescenta o art. 2º-B e o inciso VI §1º ao art. 2º na Lei nº 13.260, de março de 2016 (Lei Antiterrorismo) Atentar contra a vida ou a integridade física dos agentes descritos nos Arts 142 e 144 da Constituição Federal, integrantes do sistema prisional e da força nacional de segurança pública no exercício da função ou em decorrência dela, ou contra seu cônjuge, companheiro ou parente consanguíneo até terceiro grau, em razão dessa condição, bem como portar fuzil, granada e demais armas de emprego coletivo.
21.	PL nº 271/2019	Célio Studart (PV/CE)	Altera a Lei nº 13.260, de 16 de março de 2016, a fim de disciplinar com mais precisão condutas consideradas como atos de terrorismo.
22.	PL nº 11.007/2018	Capitão Augusto (PR/SP)	Regulamenta o disposto no inciso XLIII do art. 5º da Constituição Federal, define terrorismo, dispõe sobre investigação criminal e meios de obtenção de prova, estabelece políticas e estratégias antiterroristas, medidas de prevenção ao aumento de atores terroristas, diminuição dos riscos de atentado e de seus impactos, medidas de persecução penal a atividades terroristas e altera a Lei nº 13.260, de 16 de março de 2016.
23.	PL nº 9.858/2018	Rogério Marinho (PSDB/RN)	Altera a Lei nº 13.260, de 16 de março de 2016, para dispor sobre a atividade terrorista de movimentos sociais.
24.	PL nº 9.604/2018	Jerônimo Goergen (PP/RS)	Dispõe sobre o abuso do direito de articulação de movimentos sociais, destinado a dissimular atuação terrorista, inserindo parágrafo no art. 2º da Lei nº 13.260, de 16 de março de 2016.

	Nº do projeto	Autor e partido	Ementa
25.	PL nº 9.555/2018	Cabo Sabino (PR/CE)	Altera redação de dispositivos da Lei nº 13.260, de 16 de março de 2016, Lei nº 12.850, de 2 de agosto de 2013, e da Lei nº 8.072, de 25 de julho de 1990, para reformular o conceito, tipificação e pena de associação a organização criminosa, bem como qualificar como ato terrorista e crime hediondo qualquer ato praticado por organização ou facção criminosa
26.	PL 9.331/2017	Cabo Sabino (PR/CE)	Defende a necessidade de uma legislação específica para inibir o acesso e prever sanções àqueles que tentem ou cometam atos de terrorismo contra aviação. Não altera diretamente a redação do §2º relacionado aos movimentos sociais, nem faz menção explícita a estes em sua justificativa.
27.	PL nº 7.669/2017	Ronaldo Martins (PRB/CE)	Acresce os incisos VI e VII ao §1º do art. 2º da Lei 13.260/2016 para tipificar os crimes de explosão de agência bancária, de caixa eletrônico e de carro forte, incluindo-os no rol de atos de terrorismo, na forma que indica.
28.	PL 7.564/2017	Cabo Daciolo (PTdoB/RJ)	Altera a Lei nº 13.260, de 16 de março de 2016, que “Regulamenta o disposto no inciso XLIII do art. 5º da Constituição Federal, disciplinando o terrorismo, tratando de disposições investigatórias e processuais e reformulando o conceito de organização terrorista; e altera as Leis nºs 7.960, de 21 de dezembro de 1989, e 12.850, de 2 de agosto de 2013”, para agravar a pena de atos cometidos contra agentes de segurança pública.
29.	PL 7.481/2017	Cabo Daciolo (PTdoB/RJ)	Altera a Lei nº13.260, de 16 de março de 2016, que “Regulamenta o disposto no inciso XLIII do art. 5º da Constituição Federal, disciplinando o terrorismo, tratando de disposições investigatórias e processuais e reformulando o conceito de organização terrorista; e altera as Leis nºs 7.960, de 21 de dezembro de 1989, e 12.850, de 2 de agosto de 2013”, para agravar a pena de atos cometidos contra agentes de segurança pública.
30.	PL nº 5.358/2016	Eduardo Bolsonaro (PSC/SP)	Inserir, entre as condutas de indução ou incitação à discriminação ou preconceito de raça, cor, etnia, religião, procedência nacional, a prática de fomento ao embate de classes sociais.
31.	PL nº 5.065/2016	Delegado Edson Moreira (PR/MG)	Altera o artigo 2º da Lei nº 13.260/2016, dando nova redação ao seu <i>caput</i> e ao seu §1º, inciso V, acrescentando os incisos VI, VII e VIII ao seu §1º, e revogando o seu §2º.

QUADRO 2 – Projetos de lei que propõem alteração na Lei nº 13.260/2016 no Senado Federal

(Em ordem decrescente de apresentação)

	Nº do projeto	Autor e partido	Ementa
1.	PL nº 2.250/2021	Marcos Rogério (DEM/RO)	Altera o art. 2º da Lei nº 13.260, de 16 de março de 2016, para caracterizar a invasão de terras, quando praticada com a finalidade de provocar terror social ou generalizado, expondo perigo à pessoa, ao patrimônio, à paz pública ou à incolumidade pública, como ato de terrorismo.
2.	PL nº 5.364/2020	Major Olímpio (PSL/SP)	Acrescenta o Art. 2º-A à Lei nº 13.260, de 16 de março de 2016, que disciplina o terrorismo, acrescentando novo tipo penal como ato terrorista.

	Nº do projeto	Autor e partido	Ementa
3.	PL nº 650/2019	Marcio Bittar (MDB/AC)	Altera a Lei nº 13.260, de 16 de março de 2016, que regulamenta o disposto no inciso XLIII do art. 5º da Constituição Federal, disciplinando o terrorismo, tratando de disposições investigatórias e processuais e reformulando o conceito de organização terrorista, para dispor sobre a atividade terrorista de movimentos pseudossociais.
4.	PL nº 76/2018	José Medeiros (PODEMOS/MT)	Altera a Lei nº 13.260, de 16 de março de 2016, para classificar o porte ostensivo e ilegal e o disparo de arma de fogo de uso proibido ou restrito como atos de terrorismo.
5.	PL nº 272/2016	Lasier Martins (PDT/RS)	Altera a Lei nº 13.260, de 16 de março de 2016, a fim de disciplinar com mais precisão condutas consideradas como atos de terrorismo.

QUADRO 3 – Projetos de lei que mencionam a Lei nº 13.260/2016 sem propor alteração na legislação

(Em ordem decrescente de apresentação)

	Nº do Projeto	Autor e Partido	Ementa
1.	PL nº 3.689/2021	Subtenente Gonzaga (PDT/MG)	Dispõe sobre as ações contraterroristas.
2.	PL nº 3.335/2021	Coronel Tadeu (PSL/SP)	Altera o Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940, que institui o Código Penal, para tipificar o crime de apoderamento ilícito de meios de transporte e suas instalações.
3.	PL nº 132/2020	Coronel Tadeu (PSL/SP)	Estabelece normas aplicáveis aos militares em operações de Garantia da Lei e da Ordem e aos integrantes dos órgãos a que se refere o <i>caput</i> do art. 144 da Constituição e da Força Nacional de Segurança Pública, quando em apoio a operações de Garantia da Lei e da Ordem.
4.	PL nº 5.326/2019	José Medeiros (PODEMOS/MT)	Altera a Lei nº 13.445, de 2017, que institui a Lei de Migração.
5.	PL nº 4.826/2019	Julian Lemos (PSL/PB)	Altera a redação da Lei nº 7.716, de 5 de janeiro de 1989, para criminalizar o comunismo.
6.	PL nº 2.418/2019	José Medeiros (PODEMOS/MT)	Altera a Lei nº 12.965/2014, para criar obrigação de monitoramento de atividades terroristas e crimes hediondos a provedores de aplicações de Internet e dá outras providências.
7.	PL nº 1.595/2019	Vitor Hugo (PSL/GO)	Dispõe sobre as ações contraterroristas, altera as Leis nº 10.257, de 10 de julho de 2001, e nº 9.807, de 13 de julho de 1.999, e dá outras providências.
8.	PL nº 94/2019	Rodrigo Agostinho (PSB/SP)	Institui o confisco alargado ou perda ampliada no Brasil.
9.	PL nº 13/2019	Joice Hasselmann (PSL/SP)	Institui o Programa de Incentivo a Relatos de Informações de Interesse Público e de Proteção ao Reportante, a Ação de Extinção de Domínio, e modifica o Código Penal, a Lei de Crimes Hediondos, a Lei de Improbidade Administrativa, a Lei dos Partidos Políticos, o Código Eleitoral, a Lei de Lavagem de Capitais e a Lei das Eleições para estabelecer medidas de combate à corrupção e à impunidade.
10.	PL nº 10.431/2018 (transformado na Lei Ordinária nº 13.810/2019)	Poder Executivo	Dispõe sobre o cumprimento de sanções impostas por resoluções do Conselho de Segurança das Nações Unidas, incluída a indisponibilidade de ativos de pessoas naturais e jurídicas e de entidades, e a designação nacional de pessoas investigadas ou acusadas de terrorismo, de seu financiamento ou de atos a ele correlacionados; e revoga a Lei nº 13.170, de 16 de outubro de 2015.

	Nº do Projeto	Autor e Partido	Ementa
11.	PL nº 9.173/2017	Antônio Carlos Mendes Thame (PV/SP)	Dispõe sobre a ação de extinção de domínio, e altera o Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 (Código Penal), e das outras providências.
12.	PL nº 8.727/2017	Antônio Carlos Mendes Thame (PV/SP)	Estabelece medidas de combate à corrupção e à impunidade, e dá outras providências.
13.	PL nº 5.917/2016	Patrus Ananias - PT/MG; Erika Kokay - PT/DF; Valmir Assunção - PT/BA; Nilto Tatto - PT/SP; Marcon - PT/RS; Padre João - PT/MG; João Daniel - PT/SE	Acrescenta inciso ao art. 1º da Lei nº 12.850, de 2 de agosto de 2013.

Anexo B

QUADRO 4 – Falas de Bolsonaro associando movimentos de esquerda à prática de “terrorismo”

Data	Evento	Trecho da fala ou reportagem
21/05/2018	Palestra ministrada na Associação Comercial do Rio de Janeiro	<p>“A propriedade privada é sagrada. Temos que tipificar como terroristas as ações desses marginais. Invadiu? É chumbo!”</p> <p>Fonte: https://politica.estadao.com.br/noticias/geral,bolsonaro-diz-que-e-melhor-perder-direitos-trabalhistas-que-o-emprego,70002317744</p>
29/08/2018	Entrevista em evento de campanha na cidade de Esteio/RS	<p>“Nós temos que tipificar suas ações como terrorismo. Invadir propriedade rural ou urbana é inadmissível, e um dos pilares da democracia é a propriedade privada”</p> <p>Fonte: https://g1.globo.com/rs/rio-grande-do-sul/eleicoes/2018/noticia/2018/08/29/bolsonaro-diz-que-atos-do-mst-tem-de-ser-tratados-como-terrorismo.ghtml</p>
25/10/2018	Entrevista à TV Aparecida	<p>“Queremos por um ponto final nas escolinhas do MST. A bandeira que eles hasteiam não é a verde e amarela, é a vermelha com uma foice e um martelo. Lá eles não aprendem o Hino Nacional, eles aprendem a Internacional Socialista. Eles estão formando uma fábrica de guerrilheiros no Brasil”.</p> <p>Fonte: https://politica.estadao.com.br/noticias/eleicoes,bolsonaro-sugere-fechar-escolas-do-mst-e-diz-que-foram-fabrica-de-guerrilheiros,70002564474</p>
18/04/2019	Live no Facebook	<p>O presidente Jair Bolsonaro (PSL) afirmou, nessa quinta-feira (18/04/2019), que pretende tipificar as invasões do Movimento Sem Terra (MST) como “terrorismo”. Bolsonaro contou que pretende seguir os padrões da Itália, onde moradores podem atirar em pessoas que entrarem em suas propriedades sem autorização. “Se o outro lado resolver morrer é problema dele”, continuou. Para ele, atirar em alguém que invade uma propriedade privada não pode ser considerado crime ou excesso, mas sim legítima defesa.</p> <p>Fonte: https://www.metropoles.com/brasil/bolsonaro-pretende-classificar-como-terrorismo-invasoes-do-mst</p>
03/06/2020	Gravação divulgada por apoiadores	<p>“Começou aqui com os antifas em campo. O motivo, no meu entender, político, diferente [daquele dos protestos nos EUA]. São marginais, no meu entender, terroristas. Têm ameaçado, domingo, <i>fazer movimentos pelo Brasil</i>, em especial, aqui no DF”, disse Bolsonaro na noite de terça-feira (2).</p> <p>Fonte: https://www1.folha.uol.com.br/poder/2020/06/bolsonaro-chama-de-marginais-e-terroristas-integrantes-dos-chamados-grupos-antifascistas.shtml</p>
01/05/2021	Live na Expozebu	<p>“No nosso governo também, tivemos poucas invasões no campo. Tivemos a perspicácia de buscar minar os recursos para o MST, acabamos com repasses de ONGs para eles. Eles perderam força e deixaram de levar o terror ao campo”.</p> <p>Fonte: https://www.metropoles.com/brasil/politica-brasil/acabamos-com-o-mst-diz-bolsonaro-em-live-do-setor-agropecuario</p>

