

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE MATO GROSSO DO SUL
CURSO DE DIREITO-CPTL**

ANA LAURA ROCHA VARGAS

**O AVANÇO DO DIREITO PENAL DO INIMIGO SOB A JUSTIFICATIVA
DO COMBATE AO TERRORISMO NO BRASIL**

**TRÊS LAGOAS, MS
2025**

ANA LAURA ROCHA VARGAS

**O AVANÇO DO DIREITO PENAL DO INIMIGO SOB A JUSTIFICATIVA
DO COMBATE AO TERRORISMO NO BRASIL**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao Curso de Graduação em Direito do Campus de Três Lagoas da Universidade Federal de Mato Grosso do Sul, como requisito parcial para obtenção do grau de Bacharel em Direito, sob a orientação do Professor Doutor Cláudio Ribeiro Lopes.

**TRÊSLAGOAS,MS
2025**

ANA LAURA ROCHA VARGAS

**O AVANÇO DO DIREITO PENAL DO INIMIGO SOB A JUSTIFICATIVA
DO COMBATE AO TERRORISMO NO BRASIL**

Este Trabalho de Conclusão de Curso foi avaliado e julgado _____ em sua forma final, como requisito parcial para obtenção do grau de Bacharel em Direito, perante Banca Examinadora constituída pelo Colegiado do Curso de Graduação em Direito do Campus de Três Lagoas da Universidade Federal de Mato Grosso do Sul, composta pelos seguintes membros:

Professor Doutor Cláudio Ribeiro Lopes
UFMS/CPTL -Orientador

Professor José Pinheiro de Alencar Neto
UFMS/CPTL-Membro

Danilo Augusto Formágio
Defensor Público - Membro Convidado

DEDICATÓRIA

Dedico este trabalho à minha sobrinha Laura, que chegou em meio ao turbilhão e, com a sua doçura, me fez enxergar que o mundo é bonito — com você, ele ganhou cores novas e um brilho de glitter.

Você trouxe leveza aos meus dias e me deu um milhão de motivos para ser melhor a cada amanhecer. Não imaginava o quanto te esperava até o momento em que te vi chegar.

De todos os títulos que um dia eu possa conquistar, nenhum será tão precioso quanto o de ser sua titia.

AGRADECIMENTOS

Nesse momento tão especial de encerramento de um ciclo, quero recordar uma música que amo profundamente: “Oração ao Tempo”.

“Peço-te o prazer legítimo

E o movimento preciso

Tempo, tempo, tempo, tempo

Quando o tempo for propício

Tempo, tempo, tempo, tempo.”

E se há algo que o tempo me concedeu, foram motivos e pessoas a quem agradecer.

Em primeiro lugar, agradeço à espiritualidade, que me sustentou em cada queda e me guiou nos recomeços, que me levantou quando pensei não conseguir e me apresentou à mulher que eu quero e escolho ser.

Agradeço à minha mãe, Ana Cláudia Rocha, que, em meio a tantas dificuldades, foi uma das primeiras da nossa família a cursar o Ensino Superior. Obrigada, mami, por fazer o possível e o impossível pela minha educação, por ser o maior exemplo de generosidade, força e cuidado que conheço.

Ao meu pai, Vanderlei Vargas, que estudou apenas até a quinta série, mas sempre teve como sonho ver as três filhas formadas. Você conseguiu, pai! Obrigada por ter sido o meu primeiro amigo nesta vida e por sempre acreditar em mim.

Às minhas irmãs, Thamyres Vargas e Thaynara Vargas, que acreditam em mim muito mais do que eu mesma, que estão sempre por perto, que são o meu refúgio e a prova viva de que jamais estarei sozinha neste mundo.

À luz da minha vida, minha sobrinha Laura Vargas Leite, que me devolveu o ânimo, a esperança e o sentido de viver. Sigo guiada, todos os dias, pela sua luz.

Aos meus avós, Daniel da Silva Rocha (*in memoriam*) e Floriza Gonçalves Lino Rocha, por terem me escolhido como neta e me amado sem limites todos os dias.

Aos meus tios, minha madrastra, meus primos e minha família de fé, por comporem a rede de apoio essencial que me sustentou em tantos momentos.

Agradeço também à família que o coração me permitiu escolher.

Igor, Larissa e Brisa, obrigada por caminharem comigo e me permitirem viver uma amizade tão bonita, que assim seja por uma vida inteira.

Bruna Loise e Caroline, obrigada por cuidarem de mim, por me ensinarem tanto sobre a vida

e por sempre enxergarem a minha melhor versão. Amo vocês, independente da distância.

Daniela, Ana e Geovanna, obrigada por serem meu porto seguro em Três Lagoas e por compartilharem comigo tantos momentos desses cinco anos. Quero levar vocês para sempre comigo.

Vinícius, obrigada por segurar minha mão, por me emprestar sua família e por insistir na nossa amizade, que é uma das mais bonitas que carrego.

Gabriel, Gustavo, Gustavo Gomes, Denilson e Reginaldo, obrigada por dividirem comigo tantas alegrias e até os momentos nem tão fáceis assim. Sou feliz por ter caminhado ao lado de vocês.

Soato, Júlia e todos os meus amigos do CVV, obrigada por tantos aprendizados e por me ensinarem o verdadeiro significado da cumplicidade.

Meu sincero agradecimento à Defensoria Pública do Estado de Mato Grosso do Sul, especialmente ao Dr. Danilo e ao Emerson, que me proporcionaram uma vivência transformadora, despertando em mim um amor profundo pela defesa e pela justiça.

Ao meu orientador, Professor Cláudio Ribeiro Lopes, minha eterna gratidão. Sem sua orientação, paciência e confiança, este trabalho não seria possível.

Por fim, obrigada a todos que passaram pela minha vida e, ainda mais, aos que escolheram permanecer.

Aquele que luta com monstros deve acautelar-se para não se tornar também um monstro. Quando se olha muito para o abismo, o abismo olha para você. –Friedrich Nietzsche

RESUMO

O presente artigo analisa a teoria do Direito Penal do Inimigo, de Günther Jakobs, e sua manifestação no ordenamento jurídico brasileiro, com foco especial na Lei n. 13.260/2016 (Lei Antiterrorismo). Vivemos em uma "sociedade de risco", onde a crescente sensação de insegurança fomenta demandas por um direito penal mais interventivo. A pesquisa investiga como a Lei Antiterrorismo, sob a justificativa de combater essa ameaça, incorpora elementos de um direito penal de exceção, como a antecipação da punibilidade, a desproporcionalidade das penas e a flexibilização de garantias constitucionais. A partir de uma análise bibliográfica e documental, demonstra-se a incompatibilidade de tais mecanismos com os princípios fundamentais do Estado Democrático de Direito, como a dignidade da pessoa humana e a legalidade estrita. Conclui-se que a Lei Antiterrorismo representa um perigoso avanço do "Discurso" Penal do Inimigo, abrindo margem para a seletividade penal e para a criminalização de movimentos sociais, em detrimento de um sistema penal garantista.

Palavras-chave: Direito Penal do Inimigo; Terrorismo; Lei n. 13.260/2016; Estado Democrático de Direito; Günther Jakobs.

ABSTRACT

This article analyzes Günther Jakobs' theory of Enemy Criminal Law and its manifestation in the Brazilian legal system, with a special focus on Act n. 13.260/2016 (Anti-Terrorism Law). We live in a "risk society", where a growing sense of insecurity fuels demands for more interventionist criminal law. The research investigates how the Anti-Terrorism Law, under the justification of combating this threat, incorporates elements of exceptional criminal law, such as the anticipation of punishability, disproportionate penalties, and the weakening of constitutional guarantees. Based on a bibliographic and documentary analysis, the incompatibility of such mechanisms with the fundamental principles of the Democratic State of Law, such as human dignity and strict legality, is demonstrated. It is concluded that the Anti-Terrorism Law represents a dangerous advance of the "Discourse" of Enemy Criminal Law, opening the door for penal selectivity and the criminalization of social movements, to the detriment of a guarantee-based criminal system.

Keywords: Enemy Criminal Law; Terrorism; Act n. 13.260/2016; Democratic State of Law; Günther Jakobs.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ADI – Ação Direta de Inconstitucionalidade

CF – Constituição Federal

CP – Código Penal

GAFI – Grupo de Ação Financeira Internacional

ONU – Organização das Nações Unidas

STF – Supremo Tribunal Federal

TRF – Tribunal Regional Federal

SÚMARIO

1	INTRODUÇÃO	12
2	NOÇÕES SOBRE O DIREITO PENAL DO INIMIGO.....	13
2.1	Contexto Histórico e Filosófico da Teoria	13
2.2	A Distinção Fundamental: Cidadão versus Inimigo	14
2.3	As Características Principais do Direito Penal do Inimigo	15
2.4	Críticas Doutrinárias Centrais à Teoria.....	15
3	O TRATAMENTO DO INIMIGO PELO DIREITO PENAL NO BRASIL E EM OUTROS ESTADOS	17
3.1	Manifestações do Direito Penal do Inimigo no Brasil.....	17
3.2	O Exemplo Norte-Americano: O <i>Patriot Act</i>	18
3.3	Dilemas na Europa Continental.....	18
4	A LEI ANTITERRORISMO BRASILEIRA E O POTENCIAL USO DO DIREITO PENAL DO INIMIGO	19
4.1	O Contexto de Criação da Lei 13.260/2016	19
4.2	Os Dispositivos Problemáticos e os Traços do Direito Penal do Inimigo	20
4.3	O Risco de Uso Seletivo e a Crítica Doutrinária	23
5	CONSIDERAÇÕES FINAIS	23
	REFERÊNCIAS	25

1 INTRODUÇÃO

O Direito Penal é, por excelência, o ramo do ordenamento jurídico responsável por garantir a paz social e a segurança, atuando como a *ultima ratio* na proteção dos bens jurídicos fundamentais. Contudo, o cenário de expansão do Direito Penal, decorrente do aumento expressivo da criminalidade globalizada e da ascensão de novas ameaças, o que Ulrich Beck denominou "sociedade de risco", tem impulsionado a adoção de políticas criminais de emergência que frequentemente colocam em xeque os pilares do Estado Democrático de Direito.

A crescente sensação de insegurança e medo na sociedade, muitas vezes ampliada pela mídia, tem influenciado diretamente as demandas que recaem sobre o direito penal como um todo, exigindo uma intervenção máxima do Estado e afastando o princípio da intervenção mínima.

É neste contexto de tensão entre segurança e garantias que se insere o debate sobre o Direito Penal do Inimigo, teoria consolidada por Günther Jakobs. Essa teoria propõe uma distinção radical: de um lado, o Direito Penal do Cidadão, que tem como objetivo manter as garantias e é focado na lesão do bem jurídico; de outro, o Direito Penal do Inimigo, destinado a indivíduos que, por seu comportamento, demonstram um afastamento permanente da ordem jurídica. A esses indivíduos, rotulados como inimigos, nega-se a condição de pessoa e dispensa-se um "Direito Excepcional", com características de um direito de guerra, cuja finalidade é eliminar um perigo (Rosa; Silva, 2019).

A chegada da Lei n. 13.260, de 16 de março de 2016 (Lei Antiterrorismo), no ordenamento jurídico brasileiro, surge sob a forte pressão internacional e a necessidade de criminalizar o terrorismo, conforme o mandado constitucional (art. 5º, XLIII, da CF/88). A proximidade de grandes eventos, como os Jogos Olímpicos de 2016 no Rio de Janeiro, também influenciou sua rápida aprovação. O referido texto legal constitui um degrau novo e relevante na ampliação de um "Discurso" Penal sobre o "Inimigo" no ordenamento brasileiro. Sua promulgação gerou um intenso e justificado debate doutrinário, levantando a suspeita de que a lei, ao prever a antecipação da punibilidade, a amplitude de certos tipos penais e a cominação de penas excessivamente elevadas, manifesta traços claros do mencionado Direito Penal do Inimigo.

Diante do exposto, a presente pesquisa propõe investigar o avanço do Direito Penal do Inimigo sob a justificativa do combate ao terrorismo no Brasil, com foco na análise crítica da Lei n. 13.260/2016. O objetivo principal é demonstrar em que medida a legislação antiterrorista brasileira, ao adotar mecanismos de direito de exceção, promove uma perigosa expansão punitiva, tratando o potencial terrorista mais como um inimigo a ser neutralizado do que como um cidadão sujeito a um processo penal garantista.

2 NOÇÕES SOBRE O DIREITO PENAL DO INIMIGO

O Direito Penal, enquanto instrumento de controle social formalizado, tem passado por profundas transformações em face das novas modalidades de criminalidade.

Neste contexto, emergiu uma das teorias mais controversas: o Direito Penal do Inimigo (*Feindstrafrecht*), formulado pelo jurista alemão Günther Jakobs. Influenciado pela teoria dos sistemas sociais de Niklas Luhmann, Jakobs propõe que a função primordial do direito penal é garantir a vigência da norma e, a partir daí, desenvolve uma teoria também conhecida como "Direito Penal de terceira velocidade". Jakobs esclarece que não se trata de duas esferas isoladas, mas de "dois polos de um só mundo", dois "tipos ideais que dificilmente aparecerão transladados à realidade de modo puro" (2007, p. 21).

2.1 Contexto Histórico e Filosófico da Teoria

A formulação do Direito Penal do Inimigo, apresentada inicialmente por Jakobs em 1985 e retomada com maior profundidade em 1997/2003, especialmente após os atentados de 11 de setembro de 2001, é uma resposta ao aumento de fenômenos criminais que ameaçam a estrutura da sociedade, como a criminalidade organizada, o terrorismo e a criminalidade econômica.

A construção teórica de Jakobs funda-se no pensamento contratualista, dialogando com filósofos como Rousseau, Fichte, Kant e, principalmente, Thomas Hobbes (Rosa; Silva, 2019; Jakobs; Cancio Meliá, 2007).

Para Hobbes, os homens, em um "estado de natureza", vivem em constante perigo ("guerra de todos contra todos"). Para garantir a existência, estabelecem um pacto social, outorgando poder a um Estado, cuja função é proporcionar segurança. Os indivíduos que aderem a este pacto são os "cidadãos", obrigados a obedecer às leis civis. Aqueles que

não aderem ao pacto ou o rompem de forma fundamental (como no crime de alta traição), permanecem no estado de natureza e são considerados "inimigos". Contra eles, o Estado usa a coação para eliminar o perigo.

Essa ideia remete ao conceito romano de *hostis*, o inimigo político, externo à comunidade e sem direitos. Jakobs também interpreta Kant no sentido de que quem "ameaça constantemente" por não se submeter a uma "constituição cidadã" pode ser tratado como inimigo.

A essência da teoria de Jakobs reside na ideia de que o indivíduo que, "não apenas de maneira incidental", mas de forma "presumivelmente permanente", abandona o direito e nega sua validade, não pode mais ser considerado um cidadão. Tais indivíduos se colocam voluntariamente fora do contrato social, perdendo o seu *status* de pessoa para fins jurídicos. Jakobs afirma:

Quem não presta uma segurança cognitiva suficiente de um comportamento pessoal, não só não pode esperar ser tratado ainda como pessoa, mas o Estado não deve tratá-lo, como pessoa, já que do contrário vulneraria o direito à segurança das demais pessoas. (2007, p. 42)

Para Jakobs o Direito Penal tem a função de manter a vigência da norma e o inimigo é aquele que rompe essa confiança, devendo ser neutralizado (eliminado como um perigo).

2.2 A Distinção Fundamental: Cidadão versus Inimigo

Jakobs postula um duplo sistema penal:

- **Direito Penal do Cidadão (*Bürgerstrafrecht*):** aplica-se ao indivíduo que, mesmo ao cometer um delito ("deslize reparável"), mantém a fidelidade ao Direito. O delito é visto como um "mero desgaste da comunidade ordenada", e a resposta estatal (pena) visa reparar o dano à vigência da norma ("contradição"), mantendo o *status* de pessoa do infrator. A ressocialização é um objetivo e o indivíduo tem o "direito a voltar a ajustar-se com a sociedade".

- **Direito Penal do Inimigo (*Feindstrafrecht*):** Reservado ao indivíduo que rompe permanentemente com o Direito, sendo visto apenas como uma ameaça ("indivíduo perigoso"). O comportamento do inimigo "já não é calculável conforme as expectativas normativas vigentes na sociedade". Nesse regime, o sujeito deixa de ser tratado como pessoa ("não-pessoa"), tornando-se uma fonte de perigo a ser debelada. O foco da intervenção se desloca do fato passado para o autor e sua periculosidade ("Direito Penal do Autor"), visando à "eliminação de um perigo" e à segurança futura. O Estado não dialoga com o inimigo; ele o combate através de "coação física, até chegar à guerra".

2.3 As Características Principais do Direito Penal do Inimigo

A manifestação prática do Direito Penal do Inimigo é identificada por quatro características centrais:

1. **Antecipação da Punibilidade:** O foco é prospectivo ("fato futuro") e não retrospectivo ("fato cometido"). Justifica-se a criminalização de meros atos preparatórios, intervindo-se "já no estado prévio" (Mege, 2022, p. 5; Lacerda; Lacerda; Guimarães, 2018).
2. **Desproporcionalidade das Penas:** As penas são "desproporcionalmente altas". A antecipação da punição não acarreta redução correspondente da pena. O objetivo é a neutralização e a inocuização (Mege, 2022, p. 5; Rosa; Silva, 2019).
3. **Relativização ou Supressão de Garantias Penais e Processuais:** Direitos fundamentais são "relativizados ou inclusive suprimidos". Garantias como presunção de inocência e direito de defesa são vistas como empecilhos. Prisão preventiva alongada e medidas investigativas secretas são exemplos.
4. **Despersonalização do Indivíduo:** O inimigo perde o *status* de pessoa, sendo tratado como "coisa", "indivíduo perigoso" ou "animal selvagem", uma fonte de perigo a ser gerenciada.

2.4 Críticas Doutrinárias Centrais à Teoria

A teoria de Jakobs é alvo de fortíssimas críticas:

- **Violação da Dignidade da Pessoa Humana:** É a crítica principal. A negação do *status* de "pessoa" viola este fundamento do Estado brasileiro (Art. 1º, III, CF/88). Sob a perspectiva kantiana, a dignidade é absoluta e inerente a todo ser humano, que é um fim em si mesmo. Como salienta Gracia Martín (2007, p. 155), o Direito Penal do Inimigo entra em "conflito insanável" com o valor absoluto do respeito à humanidade de todo ser humano em Kant. Portanto, "mesmo o maior dos criminosos é igual em dignidade ao mais honesto dos homens".

- **Subversão do Princípio da Legalidade (Taxatividade):** A adoção de tipos penais vagos (ex: "terror social") viola a exigência de lei certa (*lex certa*) (Rosa; Silva, 2019). Isso confere poder arbitrário ao aplicador da lei e gera insegurança jurídica.

- **Adoção do Direito Penal do Autor:** O Direito Penal do Inimigo se alinha a um Direito Penal do Autor, em contraposição ao Direito Penal do Fato adotado pelos Estados Democráticos de Direito, é um dos pontos centrais de tensão da teoria de Günther Jakobs. Essa distinção reside fundamentalmente em *sobre o que* recai a punição estatal. O **Direito Penal do Fato**, pilar do direito penal moderno e liberal, preconiza que a sanção criminal deve incidir exclusivamente sobre a **conduta objetivamente praticada** pelo agente, ou seja, sobre o fato delituoso que ele cometeu. A punição é uma resposta a uma transgressão concreta da norma penal, que lesa ou expõe a perigo um bem jurídico tutelado. Neste modelo, a personalidade do agente, seu modo de vida, seus antecedentes ou sua periculosidade presumida não podem, por si sós, fundamentar a incriminação ou agravar a pena de forma desvinculada do ato praticado. Princípios como a legalidade estrita (descrição clara do fato proibido), a taxatividade (clareza da lei penal) e a ofensividade (exigência de lesão ou perigo concreto ao bem jurídico) são essenciais para garantir que o indivíduo seja punido pelo que fez, e não pelo que é. A culpabilidade é aferida em relação ao fato específico. Em contraste, o Direito Penal do Autor desloca o foco do fato para o agente. A punição se baseia nas características pessoais do indivíduo, em sua personalidade, em seu "caráter criminoso", em seu estilo de vida ou, crucialmente na teoria de Jakobs, em sua periculosidade. O fato delituoso cometido pode ser visto apenas como um sintoma ou uma manifestação da natureza "perigosa" ou "inimiga" do autor. Jakobs argumenta que o inimigo, por seu "afastamento provavelmente duradouro e

decidido do Direito", não oferece a "garantia cognitiva mínima necessária a um tratamento como pessoa". Portanto, a reação estatal não visa primordialmente sancionar o ato passado, mas sim neutralizar um perigo futuro que emana do próprio indivíduo.

- **Incompatibilidade com o Estado Democrático de Direito:** A criação de uma categoria de "não-cidadãos" fere o princípio da igualdade e abre margem para o arbítrio estatal. Jakobs chega a questionar se o processo contra o inimigo precisa ter forma de justiça ou forma de guerra: "Um estado de Direito que abarque tudo não poderia conduzir essa guerra, pois teria que tratar seus inimigos como pessoas, e, correspondentemente, não poderia trata-los como fontes de perigo" (2007, p. 113).

- **Função Simbólica e Risco de Expansão:** Muitas vezes, essas leis atuam apenas simbolicamente, para dar uma "impressão tranquilizadora", sem eficácia real. A lógica do inimigo pode se "espraçar" e contaminar todo o sistema penal. Jakobs mesmo adverte: "Um Direito penal do inimigo, claramente delimitado, é menos perigoso [...] que entrelaçar todo o Direito penal com fragmentos de regulações próprias do Direito penal do inimigo" (2007, p. 49-50).

3. O TRATAMENTO DO INIMIGO PELO DIREITO PENAL NO BRASIL E EM OUTROS ESTADOS

A lógica da neutralização do inimigo, cerne da teoria do Direito Penal do Inimigo de Günther Jakobs, transcende o debate puramente acadêmico e se manifesta concretamente em diversas legislações ao redor do mundo, especialmente nas últimas décadas. Essa materialização expõe a tensão universal e crescente entre as demandas por segurança estatal e a preservação das garantias individuais fundamentais, pilares do Estado Democrático de Direito. A percepção de novas ameaças como o terrorismo internacional e a criminalidade organizada transnacional, tem levado muitos Estados a adotarem medidas excepcionais que se alinham, intencionalmente ou não, aos postulados jakobianos, focando na eliminação de perigos futuros em detrimento da punição retrospectiva do fato.

3.1. Manifestações do Direito Penal do Inimigo no Brasil

Mesmo antes da promulgação da Lei Antiterrorismo em 2016, o ordenamento jurídico brasileiro já apresentava diplomas legais com elementos que refletem um endurecimento seletivo e uma aproximação da lógica de neutralização.

A Lei de Crimes Hediondos (Lei n. 8.072/90), por exemplo, ao impor um regime de cumprimento de pena mais rigoroso e restringir benefícios como a progressão de regime para determinados crimes, sinaliza um tratamento diferenciado para autores considerados de maior periculosidade, focando em sua incapacitação prolongada.

Da mesma forma, a Lei de Drogas (Lei n. 11.343/06), com a criação de tipos penais de perigo abstrato (que punem a conduta independentemente da ocorrência de um dano concreto) e a cominação de penas elevadas, especialmente para o tráfico, demonstra uma tendência de antecipar a intervenção penal e focar na periculosidade associada a essa atividade, muitas vezes em detrimento de garantias processuais.

Essas leis, ao priorizarem a neutralização de certos perfis criminais, acabam por operar, na prática, com elementos de um Direito Penal do Autor, punindo o indivíduo mais pelo risco que ele supostamente representa do que pelo fato específico cometido. É crucial notar que o discurso do “inimigo interno” no Brasil historicamente recai de maneira desproporcional sobre determinados grupos sociais vulneráveis, reforçando a seletividade do sistema penal.

3.2. O Exemplo Norte-Americano: O *Patriot Act*

Os Estados Unidos representam o exemplo paradigmático da resposta legal de exceção ao terrorismo, catalisada pelos ataques de 11 de setembro de 2001. A aprovação do *USA Patriot Act* simbolizou uma drástica expansão do que pode ser caracterizado como Direito Penal do Inimigo em uma democracia liberal.

O ato permitiu a ampliação sem precedentes dos poderes de investigação e vigilância por parte das agências de segurança, incluindo a interceptação de comunicações telefônicas e e-mails sem necessidade de autorização judicial prévia para indivíduos "supostamente envolvidos com terrorismo".

O *Patriot Act* flexibilizou garantias fundamentais, permitindo detenções preventivas por tempo indeterminado de suspeitos (inclusive cidadãos americanos) e

criando um quadro legal que facilitou o tratamento de indivíduos como combatentes inimigos (como no caso dos detidos em Guantánamo), subtraindo-os das proteções do sistema de justiça criminal comum (Oliveira, 2018).

O modelo adotado focou na segurança máxima em detrimento da liberdade individual, transformando a prevenção em um regime de quase-guerra contra um inimigo difuso.

3.3. Dilemas na Europa Continental

O debate e a implementação de medidas excepcionais são igualmente intensos na Europa, inclusive na Alemanha, berço acadêmico da teoria de Jakobs. Embora a doutrina majoritária alemã seja crítica à normatização do Direito Penal do Inimigo, o país adotou diversas "leis de luta" (*Gesetz zur Bekämpfung*) contra a criminalidade econômica, o terrorismo, o tráfico de drogas e outras formas de criminalidade organizada. Essas leis frequentemente incluem a antecipação da punibilidade, criminalizando a formação de associações criminosas ou terroristas em estágios muito anteriores à prática do delito fim (Jakobs; Cancio Meliá, 2007).

Na Espanha, país com longo histórico de combate ao terrorismo (especialmente do ETA), as sucessivas reformas na legislação penal, como a Lei Orgânica n. 7/2000, ampliaram a definição de terrorismo, endureceram penas e flexibilizaram garantias processuais. A criminalização da apologia ao terrorismo ou a punição do chamado "terrorista individual" são exemplos dessa expansão. França e Reino Unido, também alvos frequentes de ataques, seguiram um padrão semelhante, reforçando poderes policiais, ampliando a vigilância eletrônica e criando tipos penais que punem atos preparatórios ou o mero financiamento de atividades relacionadas ao terrorismo. Em muitos desses casos, observa-se a utilização de tipos penais mais abertos e a redução de exigências probatórias, facilitando a condenação com base em indícios de periculosidade futura (Jakobs; Cancio Meliá, 2007).

4. A LEI ANTITERRORISMO BRASILEIRA E O POTENCIAL USO DO DIREITO PENAL DO INIMIGO

Este capítulo examina a Lei n. 13.260/2016 (Lei Antiterrorismo) à luz das características do Direito Penal do Inimigo, conforme delineadas por Günther Jakobs e

discutidas anteriormente. O objetivo é analisar criticamente os dispositivos específicos da legislação brasileira para identificar em que medida eles se afastam dos princípios garantistas do Direito Penal do Cidadão e se aproximam da lógica excepcionalista voltada ao combate de perigos. Serão destacados os pontos da lei que suscitam preocupações quanto à antecipação da punibilidade, à violação da taxatividade, à desproporcionalidade das sanções e à relativização de garantias processuais, elementos centrais na identificação do *Feindstrafrecht*.

4.1. O Contexto de Criação da Lei n. 13.260/2016

A edição da Lei Antiterrorismo brasileira (Lei n. 13.260/2016) não ocorreu em um vácuo legislativo ou social, mas foi resultado de uma confluência de fatores internos e, principalmente, externos, que culminaram em sua promulgação em março de 2016. Internamente, a própria Constituição Federal de 1988 já trazia, em seu artigo 5º, inciso XLIII, um mandato explícito de criminalização, ordenando ao legislador ordinário que considerasse o terrorismo como crime inafiançável e insuscetível de graça ou anistia, equiparando-o, em termos de tratamento penal, aos crimes hediondos. Contudo, por quase três décadas, esse mandato constitucional permaneceu sem uma regulamentação específica, em parte devido ao histórico relativamente baixo de incidentes classicamente definidos como terrorismo dentro do território nacional.

O impulso decisivo para a criação da lei veio do cenário internacional. Havia uma forte pressão de ordem geopolítica, incluindo a necessidade de o Brasil se adequar a resoluções de organismos internacionais, como o Conselho de Segurança da ONU e as recomendações de entidades de combate à lavagem de dinheiro e financiamento ao terrorismo, como o GAFI (Grupo de Ação Financeira Internacional). A ausência de uma legislação específica era vista como uma vulnerabilidade e um ponto de descumprimento de compromissos internacionais assumidos pelo país. (Pereira; Rosalen, 2019; Lacerda; Lacerda; Guimarães, 2018).

Essa pressão externa foi significativamente acentuada pela iminência de grandes eventos globais sediados pelo Brasil, notadamente a Copa do Mundo de 2014 e, de forma mais direta, os Jogos Olímpicos e Paralímpicos de 2016, no Rio de Janeiro. A realização desses eventos exigia do Estado brasileiro uma demonstração clara de capacidade e compromisso com a segurança internacional, incluindo a existência de ferramentas legais

robustas para prevenir e punir atos terroristas. Esse contexto criou um senso de urgência que marcou o processo legislativo.

O resultado foi um trâmite legislativo considerado acelerado por parte da crítica, no qual a necessidade de apresentar uma resposta formal às demandas e pressões externas parece ter se sobreposto a um debate mais aprofundado e cauteloso sobre os potenciais riscos da nova legislação para a ordem constitucional interna e os direitos fundamentais. A lei surgiu, nesse sentido, com fortes características de Direito Penal Simbólico: uma norma criada mais para sinalizar um alinhamento a padrões internacionais e tranquilizar a comunidade global do que para responder a uma demanda criminal interna premente e consolidada, dado o histórico limitado do país com o fenômeno terrorista nos moldes internacionais. Essa origem, marcada pela pressão externa e pela celeridade, contribui para as críticas sobre a vagueza de seus conceitos e o potencial desalinhamento com as garantias penais e processuais brasileiras.

4.2. Os Dispositivos Problemáticos e os Traços do Direito Penal do Inimigo

A Lei n. 13.260/2016 apresenta características alinhadas ao Direito Penal do Inimigo:

- **Violação da Taxatividade:** Um dos pontos mais críticos da Lei n. 13.260/2016 reside na definição do crime de terrorismo contida no art. 2º, especificamente na utilização de expressões de acentuada indeterminação, como "provocar terror social ou generalizado". Essa formulação carece da precisão técnica exigida pelo princípio constitucional da taxatividade (*lex certa*), que demanda clareza na descrição das condutas proibidas para proteger o cidadão do arbítrio estatal. A ausência de critérios objetivos para definir o alcance de "terror social ou generalizado" transfere um poder interpretativo excessivo às autoridades, gerando insegurança jurídica e dificultando a previsibilidade e a defesa. Embora o §2º do art. 2º busque excluir manifestações sociais, a imprecisão do conceito central no *caput* enfraquece essa salvaguarda, pois a linha tênue entre protesto e ato interpretado como causador de "terror social" abre brechas para a criminalização de movimentos legítimos, a depender da avaliação subjetiva das autoridades. Essa indeterminação alinha-se à lógica do Direito Penal do Inimigo,

que relativiza a legalidade estrita em prol da contenção de riscos, ainda que presumidos

- **Antecipação da Punibilidade:** O art. 5º, da Lei n. 13.260/2016, ao criminalizar a realização de "atos preparatórios de terrorismo com o propósito inequívoco de consumir tal delito", adota um dogma central do Direito Penal do Inimigo: a antecipação radical da punibilidade. Essa disposição representa um afastamento gritante da regra geral do *iter criminis* no Direito Penal brasileiro, que, via de regra, considera impuníveis os atos meramente preparatórios, iniciando a relevância penal apenas com os atos executórios. Ao punir a preparação, a lei desloca o foco da intervenção penal do fato passado (retrospectivo) para a neutralização de um perigo futuro (prospectivo), característico da lógica de combate ao "inimigo". Essa antecipação viola diretamente o princípio da ofensividade (*lesividade*), que exige, para a configuração do crime, ao menos um perigo concreto e real ao bem jurídico tutelado. Ao criminalizar atos que ainda não representam uma ameaça tangível, mas se baseiam na intenção ("propósito inequívoco") e na periculosidade presumida do agente, a lei prioriza a eliminação do risco em detrimento da proteção efetiva de bens jurídicos, alinhando-se a um Direito Penal do Autor.

- **Desproporcionalidade das Penas:** A Lei n. 13.260/2016 manifesta traços do Direito Penal do Inimigo também através da desproporcionalidade das penas cominadas, refletindo uma lógica de neutralização do agente em detrimento da retribuição justa pelo fato. Primeiramente, as penas para o crime principal de terrorismo (art. 2º) são excepcionalmente elevadas (reclusão de 12 a 30 anos), patamar muito superior a crimes graves como homicídio qualificado, indicando um objetivo de afastamento prolongado do indivíduo da sociedade.

Mais criticamente, a sanção prevista para os atos preparatórios (art. 5º) revela uma inversão paradoxal que viola o princípio da proporcionalidade. O art. 5º estabelece que a pena para a preparação corresponde à do crime consumado, diminuída de um quarto (1/4) até a metade (1/2). Por outro lado, a tentativa de terrorismo (art. 2º c/c art. 14, II, do CP) tem a pena diminuída de um terço (1/3) a dois terços (2/3). Isso significa que, na aplicação das frações mínimas de redução, o agente que apenas prepara o crime (art. 5º, redução de 1/4 sobre a mínima de 12

anos = 9 anos) pode receber uma pena mínima mais severa do que aquele que inicia a execução do ato terrorista, mas não o consuma (art. 2º c/c art. 14, II, redução de 1/3 sobre a mínima de 12 anos = 8 anos).

Essa estrutura pune mais gravemente uma etapa anterior e menos perigosa do *iter criminis* (preparação) do que uma etapa posterior e mais próxima da lesão (execução iniciada), contrariando a lógica de que a sanção deve ser proporcional à gravidade da conduta e ao estágio de perigo ao bem jurídico. Tal desproporcionalidade evidencia que o foco da lei não está na retribuição pelo fato ou na lesividade da conduta, mas na periculosidade presumida do agente e na necessidade de sua neutralização precoce, características marcantes do Direito Penal do Inimigo.

- **Relativização de Garantias Processuais:** A Lei n. 13.260/2016 também manifesta características do Direito Penal do Inimigo ao relativizar garantias processuais fundamentais, como se observa no art. 12. Este dispositivo permite que o juiz, de ofício (por iniciativa própria), decrete medidas assecuratórias de bens, direitos ou valores do investigado ou acusado durante a fase de investigação. Essa prerrogativa viola frontalmente o sistema processual penal acusatório adotado pela Constituição Federal de 1988, que pressupõe uma nítida separação entre as funções de acusar, defender e julgar. Ao autorizar o juiz a tomar a iniciativa de medidas constritivas na fase investigatória, a lei compromete a imparcialidade judicial, transformando o magistrado em um participante ativo da investigação, o que é incompatível com sua função de garantidor equidistante. O Supremo Tribunal Federal (STF) já se pronunciou sobre questão análoga na ADI n. 1570, ao julgar inconstitucional dispositivo similar da Lei n. 9.034/1995 (Lei de Organizações Criminosas), justamente por entender que a coleta pessoal de provas ou a iniciativa de medidas investigatórias pelo juiz desvirtua sua função e ofende o devido processo legal. A permissão contida no art. 12 da Lei Antiterrorismo representa, portanto, uma clara flexibilização de garantias processuais, alinhando-se à lógica do Direito Penal do Inimigo, onde a eficácia na neutralização da ameaça se sobrepõe às salvaguardas processuais tradicionais do cidadão.

4.3. O Risco de Uso Seletivo e a Crítica Doutrinária

O potencial uso seletivo da lei é o cerne da crítica. A imprecisão da norma pode ser usada para criminalizar movimentos sociais. A Operação Hashtag confirmou esses temores: indivíduos foram presos e condenados por promover organização terrorista (art. 3º) e atos preparatórios (art. 5º) com base em condutas abstratas online, como "juramentos de fidelidade".

O TRF-4, ao julgar o caso, relativizou nulidades processuais e validou a condenação com base na "contenção do risco", reconhecendo "ampla margem de atuação e discricionariedade" ao Estado, confirmando as características do discurso do inimigo. Como advertem Cambi e Ambrosio:

O principal risco da nova lei se encontra na crença de que sua aplicação vai atingir apenas o terrorista e não os cidadãos de bem, embora tal separação não seja sempre fácil e clara. Na fluidez do mundo contemporâneo, não é difícil inserir tal rótulo em qualquer pessoa, ainda que a real motivação seja a supressão de direitos fundamentais. (Cambi, Ambrosio, 2017, p. 208)

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A pesquisa demonstrou que o Direito Penal do Inimigo se materializa no ordenamento brasileiro, encontrando na Lei Antiterrorismo (Lei n. 13.260/2016) seu ponto de inflexão. A lei, ao adotar a antecipação da tutela penal, tipos abertos e penas desproporcionais, fragiliza a legalidade estrita e adere à filosofia do inimigo. Funciona como uma "porta de entrada" para um direito penal de exceção.

A conclusão central reside no risco concreto de instrumentalização política e social dessa lei. A não delimitação dos dispositivos gera margem para o uso seletivo contra o "inimigo interno": manifestantes e movimentos sociais, reforçando a seletividade histórica do sistema penal. Como alerta Jakobs, um Direito Penal do Inimigo não claramente delimitado pode contaminar todo o sistema.

Ressalta-se que a legitimidade do combate ao terrorismo não está em xeque. A questão é constitucional: a segurança não pode ser alcançada pela renúncia às garantias

fundamentais. A adoção de um Direito Penal de exceção, que nega a condição de pessoa, ameaça a estrutura do Estado Democrático de Direito.

A manutenção da democracia exige a persistência no modelo de Direito Penal do Cidadão. A Lei n. 13.260/2016, com traços do Direito Penal do Inimigo, exige cautela redobrada do Judiciário, guardião das garantias.

REFERÊNCIAS

DIEL, Natieli Inês Langner. Direito Penal do Inimigo. **Revista Ibero-Americana de Humanidades, Ciências e Educação**, São Paulo, v. 7, n. 12, p. 285-299, dez. 2021.

JAKOBS, Günther; CANCIO MELIÁ, Manuel. **Direito Penal do Inimigo: noções e críticas**. 2. ed. Organização e Tradução de André Luís Callegari e Nereu José Giacomolli. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2007.

LACERDA, Nathália Polyana Couto; LACERDA, Murilo Couto; GUIMARÃES, Rejaine Silva. A Lei Antiterrorismo brasileira à luz da Teoria do Direito Penal do Inimigo. **Revista Internacional CONSINTER de Direito**, Porto, Ano IV, n. VI, p. 227-238, 1º sem. 2018.

MEGE, Curso. **Direito Penal do Inimigo**. Turma: Operação Penal - Parte Geral e Parte Especial. [S.l.]: Mege, 2022.

MUÑOZ CONDE, Francisco; BUSATO, Paulo Cesar. **Crítica ao direito penal do inimigo**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2011.

OLIVEIRA, Diógenes Alves de. Direito Penal do Inimigo e a (in)compatibilidade do Estado Democrático de Direito. **Revista Eletrônica da Faculdade de Direito de Franca**, Franca, v. 13, n. 1, p. 29-42, jun. 2018.

PEREIRA, Tiago Apolônio; ROSALEN, Volnei. A Lei Antiterrorismo Brasileira (Lei nº 13.260/2016) e a Escalada do Discurso Penal do Inimigo. **Revista de Ciências Jurídicas**, v. 20, n. 2, p. 49-59, 2019.

ROSA, Gerson Faustino; SILVA, Felipe Rodrigues da. Direito Penal do Inimigo e Terrorismo. **Revista Eletrônica da Faculdade de Direito de Franca**, Franca, v. 14, n. 1, p. 85-106, jun. 2019.

SANCHEZ, Jesús-Maria Silva. **A Expansão do Direito Penal: Aspectos da política criminal das sociedades pós-industriais**. Tradução de Luiz Otávio de Oliveira Rocha. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2002.

ZAFFARONI, Eugenio Raúl. **O inimigo no direito penal**. Rio de Janeiro: Revan, 2007.



Termo de Autenticidade

Eu, **ANA LAURA ROCHA VARGAS**, acadêmica regularmente apta a proceder ao depósito do Trabalho de Conclusão de Curso intitulado “O AVANÇO DO DIREITO PENAL DO INIMIGO SOB A JUSTIFICATIVA DO COMBATE AO TERRORISMO NO BRASIL”, declaro, sob as penas da lei e das normas acadêmicas da UFMS, que o Trabalho de Conclusão de Curso ora depositado é de minha autoria e que fui instruído pelo meu orientador acerca da ilegalidade do plágio, de como não o cometer e das consequências advindas de tal prática, sendo, portanto, de minha inteira e exclusiva responsabilidade, qualquer ato que possa configurar plágio.

Três Lagoas/MS, 29 de outubro de 2025



Documento assinado digitalmente
ANA LAURA ROCHA VARGAS
Data: 29/10/2025 15:27:40-0300
Verifique em <https://validar.iti.gov.br>

Assinatura do(a) acadêmico(a)

Orientações: O acadêmico ou acadêmica deverá preencher e assinar este documento e, após, uni-lo ao TCC e ao Termo de Depósito e Composição da Banca Examinadora em um único arquivo PDF. O acadêmico ou acadêmica deverá, então, proceder ao depósito desse arquivo PDF único, observando a data limite estipulada pelo Colegiado de Curso.



Termo de Depósito e Composição da Banca Examinadora

Eu, professor **CLÁUDIO RIBEIRO LOPES**, orientador da acadêmica **ANA LAURA ROCHA VARGAS**, autorizo o depósito do Trabalho de Conclusão de Curso intitulado **“O AVANÇO DO DIREITO PENAL DO INIMIGO SOB A JUSTIFICATIVA DO COMBATE AO TERRORISMO NO BRASIL”**.

Informo, também, a composição da banca examinadora e a data da defesa do TCC:

Presidente: CLÁUDIO RIBEIRO LOPES

1º avaliador: JOSÉ ALENCAR PINHEIRO NETO

2º avaliador: DANILO AUGUSTO FORMÁGIO

Data: 06/11/2025 (onze de novembro de dois mil e vinte cinco)

Horário: 08:30H (MS)

Três Lagoas/MS, 29 de outubro de 2025.

Documento assinado digitalmente
gov.br CLAUDIO RIBEIRO LOPES
Data: 29/10/2025 14:47:27-0300
Verifique em <https://validar.iti.gov.br>

Assinatura do orientador

Orientações: O acadêmico ou acadêmica deverá preencher e assinar este documento e, após, uni-lo ao TCC e ao Termo Autenticidade em um único arquivo PDF. O acadêmico ou acadêmica deverá, então, proceder ao depósito desse arquivo PDF único, observando a data limite estipulada pelo Colegiado de Curso.



ATA N. 25/2025 DA SESSÃO PÚBLICA DE DEFESA DO TRABALHO DE
CONCLUSÃO DE CURSO DE GRADUAÇÃO EM DIREITO DA UNIVERSIDADE
FEDERAL DE MATO GROSSO DO SUL, CAMPUS DE TRÊS LAGOAS – MS.

Aos seis dias de novembro de dois mil e vinte e cinco, às 08:30h, na sala de reuniões google meet.google.com/tgc-mptw-wmz realizou-se a sessão pública de defesa do Trabalho de Conclusão de Curso de Graduação em Direito, da acadêmica ANA LAURA ROCHA VARGAS, sob o título: **O AVANÇO DO DIREITO PENAL DO INIMIGO SOB A JUSTIFICATIVA DO COMBATE AO TERRORISMO NO BRASIL**, na presença da banca examinadora composta pelos professores: Presidente: Prof. Dr. Cláudio Ribeiro Lopes, Avaliadores: Prof. José Pinheiro de Alencar Neto e do Defensor Público Dr. Danilo Augusto Formágio. Após os procedimentos de apresentação, arguição e defesa, o presidente suspendeu a sessão para deliberação. Retomados os trabalhos, foi divulgado o resultado, sendo a acadêmica considerada APROVADA. Terminadas as considerações e nada mais havendo a tratar, foi dada por encerrada a sessão, sendo lavrada a presente ata, que segue assinada pelo Presidente da Banca Examinadora e pelos demais examinadores presentes na sessão pública.

Três Lagoas, 06 de novembro de 2025.

NOTA
MÁXIMA
NO MEC

UFMS
É 10!!!



Documento assinado eletronicamente por **Claudio Ribeiro Lopes, Professor do Magisterio Superior**, em 06/11/2025, às 09:40, conforme horário oficial de Mato Grosso do Sul, com fundamento no § 3º do art. 4º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).

NOTA
MÁXIMA
NO MEC

UFMS
É 10!!!



Documento assinado eletronicamente por **José Pinheiro de Alencar Neto, Usuário Externo**, em 06/11/2025, às 10:50, conforme horário oficial de Mato Grosso do Sul, com fundamento no § 3º do art. 4º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).

NOTA
MÁXIMA
NO MEC

UFMS
É 10!!!



Documento assinado eletronicamente por **Danilo Augusto Formágio, Usuário Externo**, em 06/11/2025, às 13:58, conforme horário oficial de Mato Grosso do Sul, com fundamento no § 3º do art. 4º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site https://sei.ufms.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0, informando o código verificador **6021645** e o código CRC **3F3A3425**.

CÂMPUS DE TRÊS LAGOAS

Av. Ranulpho Marques Leal, 3484

Fone: (67)3509-3700

CEP 79613-000 - Três Lagoas - MS

Referência: Processo nº 23448.005474/2018-21

SEI nº 6021645