

**INSTITUTO DOS ADVOGADOS BRASILEIROS**  
**COMISSÃO DE DIREITO CONSTITUCIONAL**

Ilma. Sra. Presidenta do Instituto dos Advogados Brasileiros – Dra. Rita Cortês.

INDICAÇÃO 083/2025

Autor: Presidência do IAB através do Dr. Joycemar Lima Tejo (Diretor Responsável)

Ementa: Direito Constitucional. Projeto de Lei nº 911 de 2024, que altera a Lei nº 13.260 de 2016 para vedar o financiamento a Estado ou organização internacional suspeita de colaborar com atos terroristas.

Palavra-chave: Direito Constitucional – Relações Internacionais – Lei Antiterrorismo.

### INTRODUÇÃO

Trata-se da Indicação nº 83/2025, de Autoria da Presidência, através do Dr. Joycemar Lima Tejo, nos termos seguintes: “Direito Constitucional. Projeto de Lei nº 911 de 2024, que altera a Lei nº 13.260 de 2016 para vedar o financiamento a Estado ou organização internacional suspeita de colaborar com atos terroristas.”

Trata-se do Projeto de Lei 911 de 2024, que altera a Lei nº 13.260/2016 para vedar o financeiro a Estado ou organização internacional suspeita de colaborar com atos terroristas.”, tendo a justificativa do Autor, nos termos seguintes:

#### “JUSTIFICATIVA

O objetivo desse Projeto de lei é punir com o não repasse de recursos Estados e organizações internacionais suspeitas de financiar a grupos terrorista ou atos de terror no Brasil e no mundo.

O mundo vem acompanhando a escalada do terrorismo em todas as suas formas, que põem em risco a estabilidade institucional dos países e tiram

vidas humanas inocentes. Nesse cenário de guerra, ganha destaque a notória atuação de países e grupos financiadores das ações de terror, sem ao quais, as empreitadas criminosas não aconteceriam ou não teriam o mesmo alcance.

Sabe-se, *a priori*, que recursos financeiros representam a força vital para manter os grupos terroristas atuantes e um fator determinante para a amplitude de suas ações. A partir dessa constatação, o controle e monitoramento sobre operações financeiras se intensificou no âmbito da Organização das Nações Unidas e o financiamento ao terrorismo foi incluído como uma das atribuições do *Financial Action Task Force* (FATF), órgão internacional ligado a ONU, responsável pela identificação e neutralização de ações de lavagem de dinheiro além da fiscalização do fiel cumprimento, pelos Estados-membros, das 40 recomendações elaboradas pelo GAFI/FATF e das nove Recomendações Especiais criadas em 2004.

O patrimônio dos grupos terroristas é, segundo estimativas, significativo e em alguns casos, perpassa o orçamento destinado às Forças Armadas de muitos países em desenvolvimento alcançando milhões de dólares.

...

Sou autor de outras duas proposições que aperfeiçoam a Lei antiterrorismo alterando o conceito de terrorismo e de grupos terroristas com o intuito de contribuir para o combate ao terrorismo. A proposição que ora apresento visa atingir a parte financeira dos grupos terroristas visando sufocar suas atividades.

Diante do exposto, peço o apoio dos nobres pares para a aprovação deste Projeto de lei.

Sala das sessões, 21 de março de 2024.

---

Deputado KIM KATAGUIRI (UNIÃO/SP)

Em síntese, o nobre parlamentar está querendo aperfeiçoar o processo legislativo pertinente a este importante tema deixando claro o seu objetivo que “visa atingir a parte financeira dos grupos terroristas visando sufocar suas atividades”.

## RELATÓRIO

Por uma questão de precisão da informação no citado parecer, o *Financial Action Task Force* (FATF), não é um órgão internacional ligado a ONU, mas sim um organismo intergovernamental independente criado em 1989 por iniciativa do G7, em Paris, França, visando combater a lavagem de dinheiro, o fluxo financeiro para atos terroristas e a proliferação de armas de destruição em massa.

Até outubro de 2023 contava com 38 países, inclusive o Brasil, a União Europeia e o Conselho de Cooperação do Golfo na sua rede global, sendo que no Brasil o COAF (Conselho de Controle de Atividades Financeiras) é uma unidade de inteligência financeira que atua em conformidade com orientações do GAFI.

Importante, antes de análise sistemática do Projeto de Lei, contextualizar o marco temporal da aprovação da Lei nº 13.260, de 16 de março de 2016, conhecida como Lei Antiterrorismo, neste momento em que completa o seu primeiro decênio, e por ser a Lei que este Projeto de Lei objetiva aperfeiçoar.

A Constituição da República Federativa do Brasil dispõe no artigo 4º do conjunto de regras e princípios que regem as relações internacionais do Brasil, nos termos seguintes, *verbis*:

Art. 4º A República Federativa do Brasil rege-se nas suas relações internacionais pelos seguintes princípios:

I - independência nacional;

II - prevalência dos direitos humanos;

III - autodeterminação dos povos;

IV - não-intervenção;

V - igualdade entre os Estados;

VI - defesa da paz;

VII - solução pacífica dos conflitos;

VIII - repúdio ao terrorismo e ao racismo;

IX - cooperação entre os povos para o progresso da humanidade;

X - concessão de asilo político.

Parágrafo único. A República Federativa do Brasil buscará a integração econômica, política, social e cultural dos povos da América Latina, visando à formação de uma comunidade latino-americana de nações.

O Brasil não tem conflitos de beligerância com seus países vizinhos, salvo melhor juízo, desde a Guerra do Paraguai que teria ocorrido de 1864 a 1870, portanto foi finalizada há exatos 156 anos.

Não se tem notícia de atos terroristas provocados por organismos externos dentro do território brasileiro, salvo matérias jornalísticas baseadas em fontes não muito claras relacionadas a regiões de fronteiras, em particular com a Venezuela, a Colômbia, a Bolívia, o Paraguai e a Argentina, estes dois últimos na chamada Tríplice Fronteira, com notícias de ingresso de traficantes, guerrilheiros, garimpeiros, integrantes de Forças Armadas, fazendeiros dentre outros grupos, monitorados pela Polícia Federal e as Forças Armadas na sua atribuição de defesa da soberania.

O que existia concretamente eram organizações criminosas que se utilizavam de facilidades através de atos de corrupção com agentes públicos ou privados para auferir alguma vantagem ou facilidade na sua atividade criminosa entre países, podendo ser roubo de veículos, produtos agrícolas, relógios, cigarros, drogas ou outras atividades ilegais que não sejam necessariamente terroristas.

Entretanto, a apresentação, debate e, finalmente, aprovação da citada Lei Antiterrorista, no ano de 2016, se deu em um momento de pressão, inclusive externa, decorrente dos chamados Grandes Eventos Internacionais que ocorreriam no Brasil, destacando-se os Jogos Panamericanos do Rio de Janeiro em 2007, os Jogos Mundiais Militares em 2011, a Olimpíada do Rio de Janeiro em 2016, a Copa do Mundo em 2022, dentre outros eventos.

Por pressão de organismos internacionais e mesmo determinados governos, a aprovação de uma Lei Antiterrorista se deu num contexto reativo por parte do Congresso Nacional, sem debate com a sociedade e mediante pressão interna e externa para sua aprovação, aliado ao fato de que em março de 2016, o Poder Legislativo já estava todo voltado para as discussões que vieram a implicar no *impeachment* da Presidenta Dilma Rousseff, que veio a ocorrer num primeiro momento em 12 de maio de 2016.

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. ” foi aprovada com 8 vetos do Presidente da República, não derrubados pelo Congresso Nacional.

Ademais, a citada Lei foi objeto da Ação Direta de Inconstitucionalidade ADI nº 7.390, de iniciativa da Procuradoria-Geral da República, questionando definições vagas e imprecisas contidas no seu texto, tendo sido relatada pelo Ministro Flávio Dino que entendeu pela Improcedência do pedido.

Ocorre que a conceituação e definição de terrorismo é tema polêmico no Direito Internacional e nos organismos internacionais, com debates acalorados até sobre uma definição do que poderia ser entendido como terrorismo de Estado.

As imprecisões conceituais da Lei Antiterrorista levaram, inclusive, ao Projeto de Lei do Senado ( PLS ) nº 272/2016, que altera a Lei nº 13.260, com o intuito de disciplinar com maior precisão condutas consideradas como atos de terrorismo, tendo tido a autoria do senador Lasier Martins ( PDT/RS ).

O citado Projeto de Lei nº 272, de 2016 encontra-se arquivado desde 21/12/2022 tendo em vista o final da Legislatura e com base no artigo 332 do Regimento Interno do Senado Federal.

Não obstante o contexto que a Lei Antiterrorista foi aprovada repleta de conteúdo polêmico, impreciso e elaborada por pressão externa e interna, o Deputado Kim Kataguiri (União/ São Paulo ) quer, através deste Projeto de Lei, acrescentar dispositivos para aperfeiçoar a lei em vigência.

A proposta do citado Parlamentar é através de Projeto de Lei que “ Altera a Lei nº 13.260, de 16 de março de 2016, que disciplina o terrorismo, para vedar o financiamento a Estado ou organização internacional suspeita de colaborar com atos terroristas.” para incluir o artigo 17-A, na seguinte perspectiva:

Art. 1º Esta Lei altera a Lei nº 13.260 de 16 de março de 2016, que disciplina o terrorismo, para vedar o financiamento a Estado ou organização internacional suspeita de colaborar com atos terroristas

Art. 2º. A Lei nº 13.260 de 16 de março de 2016, passa a vigorar acrescida dos seguintes dispositivos:

“Art. 17-A. É vedada qualquer forma de financiamento, doação, contribuição ou pagamento de qualquer espécie a Estado ou organização internacional suspeita de contribuir, de qualquer forma, com atos ou grupos terroristas.

§1º. Há suspeita de colaboração com grupo ou ato terrorista nas hipóteses em que haja indícios de que recursos financeiros, pessoal, instalação, equipamento ou prerrogativa de organização, Estado ou seus funcionários tenha sido usada para viabilizar, proteger ou, de qualquer forma, auxiliar, ato terrorista, no Brasil ou no exterior, independentemente do alvo ser ou não brasileiro e da diretriz do Estado, organização internacional, órgão ou agência ser oficialmente favorável aos atos terroristas.

§2º. Em caso de suspeita não confirmada de colaboração, o pagamento será feito em uma conta especial, controlada pelo

Estado brasileiro, sendo o montante liberado assim que o Estado ou organização internacional seja considerado isento de colaboração terrorista.

§3º. Caso a suspeita seja confirmada, o valor reverterá para o Tesouro nacional.

§4º. Na hipótese de um órgão ou agência pertencente ou ligada a Organização Internacional ser suspeita de colaboração, a retenção do pagamento à agência ou órgão não implica a retenção de outros pagamentos à Organização Internacional em si, ou a outros órgãos e agências, desde que assegurado que os recursos não serão repassados à agência ou órgão suspeita de colaboração”. (NR)

...”

Cabe, inicialmente, uma questão relevante pertinente à Iniciativa legislativa em virtude do então PL 2016/2015, que veio a ser transformado na Lei 13.260/2016 ter tido a autoria do Poder Executivo e tramitação em regime de urgência, além da ementa ter sido “ 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.”

Entendo que em que pese a matéria em debate ter vindo de membro do Poder Legislativo, o Projeto de Lei nº 911, de 2024, com objetivo de aperfeiçoar a Lei nº 13.260/2016, de iniciativa do Executivo, é plausível a atuação parlamentar através do aperfeiçoamento legislativo superando, desta forma, eventual vício de inconstitucionalidade formal.

No que tange, todavia, a inconstitucionalidade material, o Projeto de Lei é vago, contém não somente imprecisões, mas inconstitucionalidades insuperáveis no seu conteúdo eis que baseado em “suspeitas” violando o ordenamento constitucional e infraconstitucional.

A Constituição Federal prevê, nos termos do artigo 5º, inciso LVII, não somente a presunção de inocência, em consonância com o princípio de que a quem acusa cabe o ônus da prova.

O sistema de proteção da Carta Política também dispõe no mesmo artigo 5º, o inciso LV que assegura o contraditório e a ampla defesa combinado com o inciso LIV que dispõe que ninguém será privado da liberdade ou de seus bens sem o devido processo legal.

A democracia brasileira já foi profundamente atingida nos últimos anos, por tentativa de criminalização da política, inclusive por *power points* baseados em convicções ao invés de provas concretas, e a lógica do projeto de lei em análise segue a mesma linha, não enfatizando o papel de órgãos importantes como o Ministério Público Federal e o Departamento de Polícia Federal na atribuição de fiscalização e controle, mas meramente normatizando “suspeitas”.

O citado Projeto de Lei, portanto, é flagrantemente inconstitucional ao atingir, inclusive, cláusula pétrea, nos termos do art. 60, § 4º, inciso IV pertinente a proteção aos direitos e garantias individuais, além da técnica legislativa imprecisa e baseada em conceitos vagos de suspeita, nada acrescentando ao aperfeiçoamento legislativo em vigência no país, ressaltando que a Lei nº 13.260/2016 também ser bastante polêmica e que deveria ser passível de ser totalmente revista, por toda a justificativa já amplamente exposta.

É o relatório!!!

## VOTO

Diante da análise do Projeto de Lei nº 911, de 2024, este Relator com fulcro no artigo 5º, inciso LVII, pertinente à presunção de inocência, combinado com o inciso LV que assegura o contraditório e a ampla defesa e com o inciso LIV que dispõe que ninguém será privado da liberdade ou de seus bens sem o devido processo legal, todos da Constituição Federal da República Federativa do Brasil, , em consonância do princípio de que a quem acusa cabe o ônus da prova, bem como cláusula pétrea, nos termos do art. 60, § 4º, inciso IV pertinente a proteção aos direitos e garantias individuais, entende pela **INCONSTITUCIONALIDADE MATERIAL** do citado Projeto de Lei, bem como pela imprecisão legislativa na técnica redacional que se baseia em conceitos vagos e indeterminados, deixando registrado que no entendimento deste Relator, a Lei nº 13.260/2016, por toda a fundamentação amplamente exposta, também deveria ser revista.

Entendo, ainda, que, na hipótese de aprovação deste parecer pertinente à análise à luz do Direito Constitucional no Plenário, seja o mesmo enviado aos Excelentíssimos e ilustres Senhores Presidentes do Senado Federal e da Câmara dos Deputados, os Presidentes das Comissões de Constituição, Justiça e Redação das Casas Legislativas, além do Presidente da República, Ministro de Estado da Justiça, Advogado-Geral da União, Procurador-Geral da República e Presidente do Conselho Federal da OAB.

Este é o relatório que submeto à apreciação desta Comissão de Direito Constitucional, *a priori*, e Egrégio Plenário pela Comissão de Direito Constitucional do Instituto dos Advogados Brasileiros, *a posteriori*.

É como voto, Sr. Presidente.

Rio de Janeiro, 15 de abril de 2026.

**SÉRGIO LUIZ PINHEIRO SANT'ANNA**

Membro da Comissão de Direito Constitucional do IAB

Relator