



Universidade de Brasília  
Faculdade de Direito  
Curso de Graduação em Direito

Luis Ernani Santos Pereira Filho

**A tipificação do terrorismo no Brasil:**  
um esforço desnecessário

Brasília  
2014

Luis Ernani Santos Pereira Filho

**A tipificação do terrorismo no Brasil:**

um esforço desnecessário

Monografia como parte dos requisitos para o curso de graduação em Direito da Faculdade de Direito da Universidade de Brasília.

Orientadora: Professora Dra. Beatriz Vargas Ramos Gonçalves de Rezende

Brasília

2014

P436t

Pereira Filho, Luis Ernani Santos.

A tipificação do terrorismo no Brasil : um esforço desnecessário / Luis Ernani Santos Pereira Filho. – 2014.  
73 f. ; 30 cm.

Monografia (graduação)–Universidade de Brasília;  
Faculdade de Direito, 2014.

Inclui bibliografia.

Orientação: Beatriz Vargas Ramos Gonçalves de Rezende.

1. Terrorismo. 2. Direito Penal. 3. Tipificação. I. de Rezende, Beatriz Vargas Ramos Gonçalves. II. Título.

CDD 345.325

## FOLHA DE APROVAÇÃO

*Dedico este trabalho e a realização do sonho da graduação aos meus pais, Luis e Aurora, por circunstâncias que transcendem qualquer fundamentação racional.*

## **Agradecimentos**

Agradeço a minha família, em especial aos meus pais, Luis e Aurora, e as minhas irmãs, Adelaide e Angela, pelo amor que supera qualquer distância física.

Aos tios Armando Milhomem, Alberto Barbosa, Orlene e suas famílias, por me acolherem em Brasília como um verdadeiro filho.

A Luísa Café, namorada que, além de todo o carinho e apoio moral, contribuiu com a formatação e a catalogação deste trabalho, com a ajuda na pesquisa de bibliografia e com esclarecimentos sobre metodologia.

Aos amigos de Brasília, que tornaram-se a minha segunda família. Aos verdadeiros amigos de São Luís, que mesmo com a distância física estão sempre presentes.

A orientadora deste trabalho, Professora Beatriz Vargas, pelos direcionamentos sempre lúcidos, pelo acompanhamento constante durante a pesquisa e por ter despertado em mim o apreço pelo Direito Penal durante o curso.

A Suzanna Louzada, pela contribuição significativa com a pesquisa de bibliografia para este trabalho.

## Resumo

Apresenta estudo na área de Direito Penal referente à tipificação do terrorismo no Brasil. As premissas são a complexidade do termo *terrorismo* e a dificuldade de defini-lo. O objetivo é analisar a possibilidade e a necessidade de tipificar o terrorismo no Brasil. Identifica usos e significados políticos do termo durante a história. Aponta os principais aspectos do instituto segundo os estudos acadêmicos. Apresenta as definições mais usadas pelas resoluções e tratados no âmbito da Organização das Nações Unidas, União Europeia e MERCOSUL. Identifica padrões de conceitos na legislação de países selecionados. Apresenta o tratamento do tema pela legislação brasileira. Analisa os projetos de lei em tramitação que tipificam o terrorismo no Brasil. Aponta os defeitos estruturais de tipos penais que envolvam o termo. Relaciona as iniciativas de criminalização do terrorismo com o populismo penal e o direito penal do inimigo. Apresenta alternativas à tipificação. Conclui pela indefinição conceitual de terrorismo nos aspectos político, acadêmico e jurídico-legal. Propõe não incluir o terrorismo em tipos penais.

**Palavras-chave:** Direito Penal. Terrorismo. Tipificação.

## **Abstract**

Study in criminal law area concerning the criminalization of terrorism in Brazil. The premises are the complexity of terrorism and difficult to define it. The purpose is to examine the possibility and the need to typify terrorism in Brazil. Identifies uses and political meant to the term in history. Points out main features of the subject according to the academics. Shows the most important definitions in resolutions and treaties in the scope of the United Nations, European Union and Mercosur. Identifies concepts patterns in the legislation of selected countries. Displays the topic of the treatment under Brazilian Law. Analyzes pending law projects that typify terrorism in Brazil. Points out structural defects of criminal definitions involving the term. Relates the criminal populism and the Law of The Enemy to the criminalization of terrorism. Presents alternatives instead a criminal definition. Concludes for the conceptual vagueness of terrorism in political, academic and legal aspects. Proposes not include terrorism in criminal legislation.

**Keywords:** Criminal law. Terrorism. Criminalization.

## **Lista de Tabelas**

<b>Tabela 1 - Frequência de elementos conceituais em 109 definições de terrorismo .....</b>	<b>21</b>
<b>Tabela 2 - Leis criminais aprovadas (1940 - jun/2009) quanto aos seus efeitos.....</b>	<b>58</b>

## Lista de Siglas e Abreviaturas

CF – Constituição Federal

CP – Código Penal

ESG – Escola Superior de Guerra

FIFA – *Fédération Internationale de Football Association*

FISA – Lei de Vigilância de Inteligência Estrangeira

IRA – Exército Republicano Irlandês

ISIS - Estado Islâmico no Iraque e na Síria

MERCOSUL – Mercado Comum do Sul

ONU – Organização das Nações Unidas

PL – Projeto de Lei

PLS – Projeto de Lei do Senado

SISME – Sistema de Intercâmbio de Informações de Segurança do Mercosul

USC – *United States Code*

## Sumário

1	Introdução.....	11
2	Aspectos gerais do termo <i>terrorismo</i> .....	13
2.1	Sentidos históricos do termo.....	13
2.2	Principais aspectos do terrorismo segundo os estudos acadêmicos .....	18
3	Definições legais de terrorismo .....	27
3.1	Legislação internacional.....	27
3.1.1	Organização das Nações Unidas (ONU) .....	29
3.1.2	União Europeia e MERCOSUL .....	35
3.2	Legislações nacionais .....	38
3.2.1	América .....	38
3.2.2	Ásia e Oceania .....	40
3.2.3	Europa e África.....	41
3.3	Proposições legislativas no Brasil .....	43
4	(Des) Necessidade de tipificar o crime de terrorismo no Brasil.....	51
4.1	Os problemas da tipificação .....	51
4.1.1	Os problemas estruturais dos tipos penais de terrorismo .....	51
4.1.2	O direito penal do inimigo e o populismo penal .....	57
4.2	Alternativas à tipificação .....	63
5	Conclusões.....	65
	Referências .....	67

## 1 Introdução

Não é incomum lermos nos jornais matérias sobre atentados terroristas no Oriente Médio, sobre organizações rotuladas como terroristas pela comunidade internacional, tais como a Al-Qaeda e o Estado Islâmico no Iraque e na Síria (ISIS), ou mesmo assistirmos a filmes e produções artísticas que tratam do terrorismo e do combate a esse tipo de criminalidade.

Pronunciamentos oficiais condenam a prática terrorista, organizações internacionais reúnem-se para tomar medidas para reprimi-la e até mesmo a nossa Constituição Federal estabelece como princípio da República Federativa do Brasil em suas relações internacionais o repúdio ao terrorismo (art. 4º, VIII). Mas, afinal, o que significa terrorismo?

Apesar do uso constante do termo, tanto pelo senso comum como pelos acadêmicos e dirigentes estatais, parece não haver um consenso acerca da natureza do terrorismo ou mesmo da possibilidade de definir abstratamente esse fenômeno.

Vale ressaltar que não nos referimos ao consenso no sentido de unanimidade, certos de que o consenso visto de forma absoluta e isolada não é garantia de democracia, mas sim a um entendimento comum mínimo que permita a compreensão e a aplicação prática do termo. Essa discussão se insere na crítica contínua de Habermas a qualquer metafísica, ou seja, a crítica de que não existe argumento válido por si só, ele tem de ser construído intersubjetivamente (HABERMAS, 2007).

Dessa forma, o problema central que motivou o presente trabalho foi a questão da introdução de conceitos pouco compreendidos como o terrorismo em enunciados legislativos, mais especificamente em tipos penais.

O tema ganhou relevância principalmente após os atentados de 11 de setembro nos Estados Unidos da América, país que assumiu um papel de centralidade nas discussões sobre o tema a partir da política de “guerra ao terror”, a qual teve desdobramentos em vários países do mundo. Tal posição gerou, por exemplo, as guerras no Afeganistão e no Iraque, iniciadas em 2001 e 2003, respectivamente.

Diversas organizações internacionais dedicaram parcelas consideráveis de suas agendas para a discussão do tema, especialmente no que diz respeito à fixação de um conceito objetivo de terrorismo e à definição de estratégias para “combate-lo”.

No Brasil, a Constituição Federal, no art. 4º, VIII, elenca como um dos princípios da República Federativa do Brasil nas relações internacionais o repúdio ao terrorismo e, no art. 5º,

III, declara a sua incompatibilidade com os benefícios da fiança, anistia e graça. Além disso, o país é signatário de diversas convenções e tratados internacionais comprometidos a reprimir o fenômeno do terrorismo.

Não há, contudo, uma definição clara do que constituiria o *crime de terrorismo* no contexto brasileiro. Foi nesse contexto que vários projetos de lei foram propostos no Congresso Nacional para tentar definir o instituto, mais especificamente, para tipificá-lo.

Nesses termos, o objetivo geral da pesquisa é, portanto, identificar a necessidade de tipificar o terrorismo no contexto brasileiro.

Para cumprir essa tarefa, pretende-se atingir três objetivos específicos. O primeiro é observar a mudança de significados e usos políticos do termo *terrorismo* durante a história. O segundo é conhecer os principais apontamentos feitos por estudos acadêmicos de diversas áreas do conhecimento acerca de um possível conceito.

O terceiro objetivo específico, por sua vez, é identificar o tratamento do tema a partir do ponto de vista jurídico-legal. Nessa seção, o estudo será dividido em: a) observar possíveis padrões existentes na legislação das organizações internacionais, especialmente no âmbito da ONU, da União Europeia e do MERCOSUL; b) observar possíveis padrões nas definições do direito interno de países selecionados; c) conhecer a situação legislativa do terrorismo no Brasil e os projetos de lei que visam a tipificá-lo.

Acredita-se que a partir da referida estrutura será possível discutir a necessidade e a pertinência de tipificar o terrorismo no Brasil.

## **2 Aspectos gerais do termo *terrorismo***

Como ponto de partida deste capítulo, consideraremos a diferenciação feita por Dieter (2008, p. 2) acerca dos tipos de abordagens na definição do terrorismo. A primeira delas é a abordagem acadêmica, cujo objetivo é entender a essência do fenômeno, a partir da elaboração de conceitos abstratos e da análise de possíveis soluções para impedir a sua ocorrência, na maioria dos casos.

A segunda é a abordagem política que, segundo a posição do autor, a qual aderimos, tem como objetivo “compreender o terrorismo em um sentido específico, de propaganda” (DIETER, 2008, p. 2). Isso quer dizer que a noção política de terrorismo é construída a partir dos interesses do Estado, o que quer dizer:

Sua metodologia consiste em: (a) definir quem são os terroristas potenciais ou reais, declarando-os oficialmente como inimigos; (b) enumerar ações violentas cuja autoria pode ser atribuída a esses inimigos, definindo-as como "atos de terrorismo"; (c) apresentar causas ideológicas para estes atos, desvinculadas de aspectos estruturais e (d) justificar o uso da violência como única solução capaz de neutralizar - pela eliminação física ou isolamento - esses inimigos e suas supostas bases de abastecimento material e ideológico.

Conscientes de que as duas dimensões em nenhum momento desenvolvem-se de forma isolada, temos como objetivo deste capítulo, para expor o conteúdo de forma mais didática, identificar os aspectos que usualmente são relacionados à noção política e acadêmica de terrorismo. Para isso, será feita uma breve análise histórica acerca dos usos e significados políticos do termo e um estudo sobre as principais considerações doutrinárias feitas a respeito do tema.

### **2.1 Sentidos históricos do termo**

Talvez grande parte da dificuldade em conceituar o terrorismo advém da enorme mutação nos significados e usos do termo durante a história. De acordo com Rabello (2007, p. 20), desde a Antiguidade (63-73 D.C) já é possível identificar alguns atos com traços do que hoje constitui a noção de terrorismo. Woloszyn (2006, p. 124) vai ainda mais longe: “Sun Tzu, no séc. IV a.C., também se refere ao terror como estratégia de guerra quando afirma ‘Mate um, amedronte dez mil’”.

Entretanto, a consolidação do vocábulo só ocorreu muito tempo depois, mais precisamente na época do terror jacobino na Revolução Francesa (PRADO; CARVALHO, 2000). Nesse período, o terrorismo era a estratégia de atuação dos chefes do novo regime em

face de seus opositores, de modo que a violência contra os insurgentes constituía uma espécie de aviso aos que porventura viessem a contestar o poder. Vê-se, nesse contexto, que a mídia, no sentido de comunicação, desde o início foi um importante elemento para a compreensão do fenômeno.

No cenário da segunda metade do Século XIX e início do Século XX – Revolução Industrial, surgimento dos ideais nacionalistas – o terrorismo passou a significar não mais a estratégia do Estado para amedrontar seus opositores, mas a violência ou ameaça de violência perpetrada por esses grupos dissidentes contra o próprio Estado. Segundo Rabello:

Para Laqueur, vistas em perspectiva histórica, as várias manifestações de terrorismo, apesar de diferentes nos objetivos e no contexto político, “tinham uma origem comum: elas estavam ligadas ao surgimento da democracia e do nacionalismo” (Laqueur, 2002, p.11), quando “condições aceitas há séculos passaram a ser percebidas como intoleráveis” (RABELLO, 2007, p. 22).

A partir dessa mudança de foco podemos perceber um primeiro traço do que compõe a noção de terrorismo moderno: “não é uma ideologia, mas uma estratégia insurrecional, que pode ser usada por pessoas de diferentes convicções políticas” (LAQUEUR apud RABELLO, 2007, p. 22).

De acordo com o mesmo autor, até a Primeira Guerra Mundial o terrorismo segue esse padrão revolucionário e nacionalista. Após o conflito, identifica que o conceito retoma um pouco do seu caráter inicial e se materializa a partir de “práticas de repressão em massa empregadas por estados totalitários e seus líderes ditatoriais, contra seus próprios cidadãos” (HOFFMAN apud RABELLO, 2007, p. 24).

Com a eclosão e o fim da Segunda Grande Guerra, percebe-se uma nova mudança de rumos, de forma que o terrorismo volta a ser verificado como sinônimo de estratégia empregada por grupos insurgentes no contexto de lutas revolucionárias, como ocorre até hoje. Esse fenômeno é observado principalmente na Ásia, África e Oriente Médio, no contexto das lutas anticolonialistas que despontaram ao término da Segunda Guerra (HOFFMAN apud RABELLO, 2007, p. 24).

Após as décadas de 1960 e 1970, a globalização, o crescente papel da mídia e as novas tecnologias impulsionaram uma complexificação do fenômeno do terrorismo, que passou a ser identificado em situações e grupos diferentes dos já mencionados, como organizações radicais e étnico-separatistas.

Vale ressaltar que as formas de manifestação do terrorismo durante todos esses períodos eram as mais diversas. Laqueur (apud RABELLO, 2007, p. 24) acentua que até meados do século XX, a forma mais comum era o homicídio de pessoas importantes para o sistema político, tais como chefes de Estado, representantes diplomáticos etc. Apenas nas décadas de 1960 e 1970 é que acentuaram-se as características comumente associadas ao terrorismo contemporâneo, como, por exemplo, a aleatoriedade dos alvos e a massificação dos ataques.

No Brasil, o termo *terrorismo* foi utilizado principalmente no contexto do Regime Militar (1964 – 1985), no que se costuma denominar terrorismo de Estado, uma modalidade mais próxima ao terror de Robespierre na Revolução Francesa. De acordo com Sampaio:

Regimes políticos de variadas matizes ideológicas, por vezes, utilizam o terrorismo de Estado de modo a atingir direitos e garantias de indivíduos ou coletividades como política de Estado, praticando atos (terroristas) com o nítido propósito de criar temor na população civil, como por exemplo, o desaparecimento forçado, tortura e toda a sorte de crimes contra a humanidade, visando garantir a perpetuação do poder (SAMPAIO, 2014, p. 7).

Como já visto, por vezes, a apropriação da estratégia do terror não é concentrada apenas na mão de grupos de pessoas comuns do povo, mas do próprio Estado, o que não ilide a interpretação de que essas manifestações também constituíam uma forma de expressão do que constitui a noção de terrorismo. Jenkins (apud RABELLO, 2007, p. 3) afirma que “por essa forma de definir a natureza do agente, o terrorismo se aplica ao **uso da força de forma clandestina**, mesmo quando Estados estão por trás da ação não oficial de agentes” (grifo nosso).

Apesar de hoje a denominação terrorismo de Estado fazer sentido no contexto da ditadura militar brasileira, à época os “terroristas” eram justamente os indivíduos contrários ao regime. Segundo Carlos Canedo da Silva, a base principiológica dessa contextualização encontrava-se em grande parte na doutrina de segurança nacional, adaptada no Brasil pela Escola Superior de Guerra (ESG), que importou conceitos estadunidenses elaborados no contexto da Guerra Fria:

Pode-se dizer que ela parte de diversos conceitos de guerra para chegar à conclusão acerca da necessidade de estabelecer uma política ‘consistente e global’ de segurança nacional, contra os inimigos, que podem ser ‘externos’ ou ‘internos’, estes sempre identificados, porém nunca bem definidos, com as diversas formas usadas pelo movimento comunista internacional para infiltrar-se no país (SILVA, 1989, p. 106).

Conforme essa doutrina, todas as pessoas podem ser inimigas do Estado, motivo que justificaria a necessidade da criação de um Estado de Segurança Nacional, no qual há uma

supressão dos direitos individuais em prol de uma pretensa defesa da sociedade contra as “ameaças” que subvertem a ordem.

Apesar de não ser um crime político, ao terrorismo dava-se um tratamento similar. A partir do objetivo de garantir a segurança do Estado, diversos mecanismos autoritários – prisões arbitrárias, perda de garantias processuais etc. – eram utilizados para reprimir a criminalidade denominada terrorista.

Esse foi um padrão seguido não só pelo Brasil, mas também pelos principais países do Ocidente, notadamente pelos Estados Unidos que, a partir da sua influência econômica, política e bélica impunham essa doutrina para garantir seus interesses. Principalmente os países da América Latina foram alvo dessa política, razão que explica em parte a eclosão de vários regimes ditatoriais na região durante o século XX.

A importância dos Estados Unidos no tratamento do termo, por sinal, foi e ainda é de crucial importância desde o fim da 2ª Guerra Mundial. Segundo Brito:

Nesse período, sob o pretexto de garantir a democracia contrariamente aos “maus” interesses comunistas, o real compromisso americano é com a empresa capitalista privada. Para Chomsky, “quando os direitos dos investidores são ameaçados, a democracia tem de desaparecer, se esses direitos são salvaguardados, assassinos e torturadores são bem-vindos”. Assim os Estados Unidos derrubaram ou ajudaram a derrubar os governos do Irã em 1953; Guatemala em 1954 e em 1963; República Dominicana em 1963 e 1965; Chile em 1973; e o Brasil em 1964 (BRITO, 2014, p. 4).

A partir desse período, como já citado, houve uma diversificação nos modos de manifestações terroristas e no perfil dos sujeitos ativos. O chamado terrorismo internacional ganhou mais repercussão do que o terrorismo praticado pelo Estado, o que não significa a sua extinção. De acordo com Rabello (2007, p. 31), “o terrorismo internacional contemporâneo tende a se organizar em células espalhadas por diferentes países, muitas vezes sem contato direto umas com as outras”.

O papel da mídia, sem dúvida, exerceu uma importante função nesse processo, pois a facilidade de transmissão de dados e informações gerou maior possibilidade de integração entre as organizações e divulgação dos seus atos. Além disso, a economia globalizada facilitou a movimentação de capitais e o financiamento das organizações criminosas em geral.

Os atentados de 11 de setembro aos Estados Unidos, sem dúvida, foram marcos importantes na história do vocábulo *terrorismo*. A supressão de garantias fundamentais e a renovação da doutrina de segurança nacional foram pautas que ganharam fôlego a partir da

justificação da prevenção de novos ataques, o que até hoje gera grandes discussões tanto no âmbito internacional quanto nos planos internos dos países.

Giorgio Agamben descreve essa combinação de circunstâncias – supressão de garantias e direitos fundamentais em prol da segurança – como parte de um estado de exceção:

O estado de exceção não é uma ditadura (constitucional ou inconstitucional, comissária ou soberana), mas um espaço vazio de direito, uma zona de anomia em que todas as determinações jurídicas – e, antes de tudo, a própria distinção entre público e privado – estão desativadas. [...] Por um lado, o vazio jurídico de que se trata no estado de exceção parece absolutamente impensável pelo direito; por outro lado, esse impensável se reveste, para a ordem jurídica, de uma relevância estratégica decisiva e que, de modo algum, se pode deixar escapar (AGAMBEN, 2004, p. 78-79).

Isso quer dizer que a criação de normas circunstanciais para o “combate” a determinados “inimigos” da sociedade gera, na verdade, um estado de insegurança e indefinição. A maleabilidade na interpretação das normas é prejudicial ao próprio cidadão, uma vez que a abertura conceitual nas normas de “segurança” e “ordem” permite ao Estado a aplicação política do direito.

Tal afirmação não implica a total dissociação entre política e direito, mas apenas que, nesses casos de estado de exceção, o que norteia a atuação dos órgãos oficiais não são os ideais de justiça ou de promoção do Estado Democrático de Direito, mas os interesses do governo em eliminar as “ameaças” ao poder ou, em última instância, afirmar a necessidade e a força do próprio Estado.

Maurício Dieter cita os estudos do linguista Chomsky para explicar essa técnica de afirmação do poder estatal. De acordo com o autor, essa dinâmica ocorreria a partir da ideia de consenso fabricado (*newspeak*), o qual seria:

[...] uma espécie de discurso construído a partir de termos ou expressões com significados que possuem força conotativa superior à denotativa por conta da orientação política que condiciona sua construção, e cujo conteúdo é aprendido pelo senso comum por meio de intensa repetição, realizada esporadicamente em intervalos suficientes como para manter o auditório interessado e consciente, sem todavia cansá-lo. Preferencialmente, as expressões que fundam o *newspeak* devem ser empregadas em sentido ambíguo e contraditório, o que amplia sua força conotativa e, conseqüentemente, sua capacidade de adaptação contingente, facilitando a manipulação do público para fins políticos ou ideológicos (DIETER, 2008, p. 5).

Dessa forma, no estado de exceção, o esforço argumentativo estatal procura definir os inimigos, declarando abertamente a necessidade de sua eliminação para que a própria sociedade, atemorizada por um sentimento de insegurança e potencial periculosidade desses inimigos, legitime as ações autoritárias na condução dessa “guerra”.

Essa dinâmica, no âmbito do estudo do terrorismo, tem reflexos nas nomenclaturas que usualmente são utilizadas pelos órgãos estatais para denominar o fenômeno:

Além disso, cabe o *newspeak* resolver problemas retóricos que surgem a partir do monopólio conceitual; se, como visto, o termo terrorismo deve servir no cenário internacional para descrever apenas os atos de certos grupos, o *newspeak* cria uma nomenclatura específica para os atos de violência realizados pelo Estado, exatamente para evitar a constatação óbvia de que esses atos são tão terroristas quanto os que supõe combater. Por essa razão, enquanto o terrorismo de pequena escala é chamado simplesmente de terrorismo, os atos terroristas praticados em nome dos interesses definidos a partir do centro do poder econômico são chamados alternativamente de **retaliação, guerra justa, antiterrorismo, ação preventiva** ou, na pior das hipóteses - e especialmente no caso da Turquia e Israel -, **terrorismo de Estado** (DIETER, 2008, p. 5, grifo nosso).

Uma análise mais aprofundada das características usualmente relacionadas ao terrorismo será o objeto do próximo tópico. Dessa breve exposição histórica podemos perceber, então, que o contexto político, social e econômico sempre foi um fator determinante para a compreensão do termo *terrorismo*.

Vemos, a partir disso, que trata-se de um conceito deveras aberto, suscetível a interpretações totalmente díspares, a depender da situação. Exemplo que torna tal afirmação cristalina é a conjuntura que envolve o Estado de Israel e a Palestina, na qual o rótulo terrorista é utilizado indiscriminadamente por ambos os lados para definir o inimigo.

A digressão histórica foi importante para darmos um passo inicial na compreensão do que significa o terrorismo, para assim podermos discutir ao final a necessidade de sua tipificação no Brasil. Passamos agora ao próximo passo, que trata de realizar um levantamento dos principais aspectos destacados pelos estudos acadêmicos na tentativa de definir o instituto.

## **2.2 Principais aspectos do terrorismo segundo os estudos acadêmicos**

Neste tópico abordaremos as considerações teóricas feitas por estudiosos nacionais e estrangeiros em relação às características do fenômeno do terrorismo sem, contudo, aprofundar a questão da necessidade de sua tipificação, assunto que será tratado em capítulo posterior.

A partir do que foi visto na análise histórica, notamos que o conceito de terrorismo na esfera política é ainda um tanto quanto nebuloso e circunstancial. Apesar disso, percebemos que os seus significados gravitam em torno de alguns denominadores comuns, como, por exemplo, a extensão dos efeitos do crime para além dos sujeitos passivos da violência ou da ameaça de violência.

Existem padrões nas definições acadêmicas do terrorismo, mas elas também não são capazes de demonstrar uma estabilidade no entendimento do tema. Quer dizer, existem consensos sobre alguns aspectos, mas não a ponto de proporcionar uma definição universal. Alex Schmid afirma que:

O terrorismo é um fenômeno complexo e multidimensional e o termo é usado indiscriminadamente para uma ampla gama de manifestações, (por exemplo, narcoterrorismo, o ciberterrorismo) que nos perguntamos se é um conceito unitário. Professor Louise Richardson, da Universidade de Harvard, disse que " [o] terrorismo termo tornou-se tão amplamente utilizado em vários contextos, que tornou-se quase sem sentido." (SCHMID, 2004, p. 380, tradução nossa).

Nesse contexto, na epistemologia comumente se fala sobre o termo *paradigma* no desenvolvimento da ciência. Thomas Kuhn afirma que:

A *Física* de Aristóteles, o *Almagesto* de Ptolomeu, os *Princípios* e a *Óptica* de Newton, a *Eletricidade* de Franklin, a *Química* de Lavoisier e a *Geologia* de Lyell – esses e muitos outros trabalhos serviram, por algum tempo, para definir implicitamente os problemas e métodos legítimos de um campo de pesquisa para as gerações posteriores de praticantes da ciência. Puderam fazer isso porque partilhavam duas características essenciais. Suas realizações foram suficientemente sem precedentes para atrair um grupo duradouro de partidários, afastando-os de outras formas de atividade científica dissimilares. Simultaneamente, suas realizações eram suficientemente abertas para deixar toda a espécie de problemas para serem resolvidos pelo grupo redefinido de praticantes da ciência (KUHN, 1998, p. 30).

Isso quer dizer que as teorias científicas evoluem através da construção e desconstrução de paradigmas, conjuntos de informações, de conhecimentos compartilhados. Essa experiência comum se manifesta por meio de enunciados provisórios, sempre refutáveis, pois para o autor a noção de verdade é relativizada pelo fator de aceitação na comunidade, na ideia de que não existe uma verdade absoluta, assim como não existe uma falsidade absoluta.

Essa falseabilidade dos enunciados permite a evolução da ciência através de um movimento de crítica que paulatinamente desconstrói as teorias, mudando os critérios de aceitabilidade e formando novos paradigmas, numa dinâmica que o autor chama de revolução científica.

A intersubjetividade é uma marca característica desse pensamento, na ideia de que as verdades dependem sempre de um diálogo intersubjetivo. Tal premissa resulta na conclusão de que o enunciado novo não é melhor nem pior do que o antigo, apenas é socialmente mais reconhecido.

Apesar disso, não é só nos momentos de crise, de refutação dos paradigmas, que a ciência se desenvolve. Para o autor, o paradigma é importante para a formação de uma ciência consistente, uma vez que permite o desenvolvimento de um certo sentimento de segurança, de firmeza do conhecimento construído.

É dessa firmeza que nos referimos ao afirmar a carência de paradigmas no desenvolvimento dos estudos sobre o terrorismo. A instabilidade na conceituação do termo no âmbito acadêmico – e no jurídico, como será visto posteriormente – é um dos fatores que contribui para a sua maleabilidade no campo político, o qual se baseia nos casos práticos e interesses circunstanciais para a sua utilização.

Asseverar a falta de robustez na definição do terrorismo não implica a necessidade de defini-lo. A formação do paradigma no caso em questão poderia muito bem ocorrer no sentido de consolidar o argumento da impossibilidade de conceituar o terrorismo ou mesmo da prescindibilidade de tal esforço.

Nesse sentido, as correntes que usualmente são relacionadas nos estudos acadêmicos são: a) os que defendem a possibilidade e a necessidade de conceituar o terrorismo; b) os que acreditam ser impossível chegar a um consenso sobre **o significado** (único) do termo, seja no campo da Ciência Política, seja do Direito, da Sociologia ou mesmo da Linguística.

Os autores da primeira corrente entendem o terrorismo como um fenômeno prejudicial à sociedade e que, por isso, deve ser combatido. Acreditam que tal repressão só poderá ser eficazmente instrumentalizada se houver uma cooperação internacional, o que requer um consenso sobre o inimigo a ser combatido, em outras palavras, um consenso sobre o que constitui o terrorismo.

A partir dessa articulação internacional, os países tornar-se-iam mais capazes de estruturar os mecanismos de repressão no âmbito interno. Para Alex Schmid (2004, p. 379), ademais, seria necessário encontrar um conceito de terrorismo para impedir a apropriação política do termo, de forma a coibir que as organizações terroristas obtenham apoio da população para sua causa e, com isso, ganhem legitimação para as suas práticas.

Essa argumentação é em parte coerente porque, de fato, um entendimento mais consolidado sobre o que significa terrorismo – seja no sentido de encontrar uma definição, seja no sentido de negar tal possibilidade – é fundamental para inibir a apropriação política de seu conteúdo, como já ocorreu em diversas ocasiões na história (vide tópico 2.1).

Nesse contexto, antes de tratar da corrente que não visualiza um conceito, é interessante citar o estudo de Alex Schmid e Albert Jongman (apud POLETTTO, 2009) sobre os termos que mais se repetem nas definições do instituto. Por meio de uma extensa pesquisa que contemplou a análise de 109 (cento e nove) definições acadêmicas, os autores mapearam os termos que mais aparecem nos conceitos de terrorismo e a frequência que eles se manifestam.

**Tabela 1 - Frequência de elementos conceituais em 109 definições de terrorismo**

<b>Elementos conceituais</b>	<b>Frequência (%)</b>
Violência, uso da força	83,5
Política	65
Medo, terror	51
Ameaça	47
Efeitos e reações	41,5
Diferenciação vítima-alvo	37,5
Propósito, ação organizada	30,5
Método de combate, tática	30,5
Anormalidade, quebra de regras	30
Coerção, extorsão, indução	28
Publicidade	21,5
Arbitrariedade	21
Civis, não-combatentes	17,5
Intimidação	17
Inocência das vítimas	15
Grupo, movimento, organização	14
Aspecto simbólico	13,5
Imprevisibilidade	9
Clandestinidade	9
Reiteração, campanha sistemática	7
Crime	6

Fonte: (SCHMID;JONGMAN apud POLETTTO, 2009, p. 27-28).

Tais definições encontram-se dispersas em estudos de diversas áreas do conhecimento, tais como a Sociologia, a Ciência Política, e o Direito. É interessante também destacar que, segundo os autores, “a maioria dos acadêmicos declarou adotar as definições de própria autoria” (SCHMID; JONGMAN apud POLETTTO, 2009, p. 28), o que reforça o argumento acerca da instabilidade do conceito de terrorismo.

Essas informações denotam que existem alguns pontos de intersecção na doutrina, conforme se depreende da frequência dos elementos conceituais mais utilizados. Entretanto, a

variedade de termos encontrados nos revela que, apesar dos pontos em comum, o terrorismo ainda é um termo muito amplo, que comporta conceitos muito abertos.

Ademais, a referência dos autores aos seus próprios trabalhos demonstra que não há uma teoria ou um conjunto de teorias modelo, ou seja, prefere-se a autocitação do que utilizar o conceito de outro autor, dada a instabilidade no entendimento do tema.

Notamos, ainda, que, de 109 (cento e nove) definições, apenas 6% relacionam o terrorismo ao crime. Quer dizer, a maioria dos acadêmicos opta por descrever o fenômeno a partir de outros elementos que não o Direito Penal, o que é comprovado pela frequência de 30% do quesito *anormalidade e quebra de regras*, estas compreendidas de forma geral, sem delimitação à seara criminal.

No anseio de elaborar um enunciado que contemplasse todas – ou grande parte – das variáveis encontradas na pesquisa, Schmid propôs o seguinte conceito:

O terrorismo é um [1] método inspirado na ansiedade causada por repetidas [2] ações violentas, empregadas por (semi-) [3] clandestinos indivíduos, grupos ou agentes estatais, para [4] razões idiossincráticas, criminais, ou políticas, em que - em contraste com o assassinato - os alvos diretos da violência não são os principais alvos. As [5] vítimas humanas imediatas da violência são geralmente escolhidas [6] ao acaso (alvos de oportunidade) ou [7] seletivamente (representante ou alvos simbólicos) a partir de uma população-alvo, e servem como geradores de mensagens. [8] Com base em violência e ameaça [9] os processos de comunicação entre terrorista (organização), vítimas (em perigo), e os alvos principais são usados para [10] manipular o alvo principal (público (s)), transformando-o em um [11] alvo de terror, um alvo de demandas [12], ou um alvo de atenção [13], dependendo se ocorre para [14] intimidação [15], coerção, ou [16] propaganda. (SCHMID, 2004, p. 382, tradução nossa).

O objetivo do presente trabalho não é realizar uma construção teórica sobre o que se entende por terrorismo ou avaliar se as contribuições acadêmicas até aqui realizadas retratam com fidelidade o fenômeno. Neste tópico específico, como já explicitado, pretendemos fazer apenas uma espécie de diagnóstico, um panorama sobre o que a doutrina aponta como importante no tema. O objetivo principal do trabalho é avaliar a necessidade e a possibilidade de tipificar o terrorismo no Brasil.

Os autores da definição acima explicam que os números entre colchetes significam os elementos que constituem o conceito. Temos, então, apenas nesse enunciado, 16 (dezesseis) fundamentos que embasam a noção de terrorismo. Ora, mesmo sem examinar o mérito de cada componente, vê-se que a reunião de todos eles em um único tipo penal sem a violação de princípios requer um esforço muito grande e uma postura cautelosa do legislador.

Dito isso, iremos tratar a partir de agora dos elementos que mais frequentemente são relacionados nos conceitos para, em um momento posterior, avaliar com segurança a sua pertinência em um hipotético tipo penal.

Segundo a pesquisa, os termos que mais se repetem nas definições acadêmicas são *violência e uso da força*, com 83,5% de incidência. Se combinarmos esse dado com a frequência dos elementos *ameaça* (47%), *coerção*, *extorsão*, *indução* (28%) e *intimidação* (17%) percebemos que grande parte dos acadêmicos relaciona o terrorismo a alguma forma de **violência**.

Isso demonstra a centralidade desse elemento na compreensão do tema. *Violência*, vale ressaltar, deve ser compreendida aqui em um sentido amplo, ou seja, tanto acepção física como moral e psicológica, de forma que tanto a agressão física quanto a ameaça são consideradas formas de violência.

Além desse elemento, outro ponto tido como basilar é a ideia de **comunicação**. Zöller (2012, p. 120, tradução nossa) afirma que “terrorismo – como nós conhecemos – é uma forma de comunicação e, com a experiência das últimas décadas, é seguro afirmar que é uma estratégia de comunicação bem sucedida”. Cancio Meliá complementa dizendo que:

De modo mais geral, há uma constante referência ao terrorismo principalmente como um meio de comunicação social, ou seja, como um "método" de ação política utilizada por muitos grupos diferentes; esta comunicação é dirigida tanto para o próprio "campo" como para o estrangeiro, com mensagens diversas: "em vez de tratar o terrorismo como "violência sem sentido" deve ser considerado mais "... como uma espécie de linguagem violenta" (MELIÁ, 2010, p. 100, tradução nossa).

O ato violento usualmente identificado como terrorista – explosão de bombas em praça pública, sequestro de aeronaves etc. – está acompanhado, na visão desses autores, da intenção de transmitir alguma mensagem. As organizações taxadas como terroristas, como se viu na análise histórica, não possuem um método fixo para realizar essa comunicação, sendo o assassinato de uma parcela aleatória da população ou de algum líder ou personalidade as formas mais comuns.

A ação terrorista estaria, então, dividida em dois planos: a) o do cometimento de alguma forma de violência, seja ela física ou moral; b) e o da propagação da mensagem que aquela violência simboliza. Zöller (2012, p. 122) identifica na mídia um dos principais aliados do terrorismo classificado como *moderno*, devido à globalização e à intensa troca de informações, que possibilitam a maior divulgação de tais acontecimentos.

Nesse contexto, e daí que surge o termo *terrorismo*, a mensagem é passada essencialmente por meio de uma **intimidação**, da geração de temor em uma parcela da população. Essa característica seria um traço distintivo do fenômeno em relação a outros tipos de violência, pois “a diferença consiste na produção premeditada de um estado de medo e insegurança extremos, de maneira a explorar as reações emocionais para controlar comportamentos” (SCHMID; JONGMAN apud POLETTTO, 2009, p. 29).

O medo, por ser um elemento subjetivo por natureza, não é mensurável, o que conferiria aos atos classificados como terroristas um efeito multiplicador. A criação de um estado de insegurança, portanto, seria parte da estratégia dos sujeitos ativos do terrorismo, pois com esse estado de vulnerabilidade a mensagem que se deseja passar teria mais capacidade de provocar alterações comportamentais no sentido desejado pelo autor.

Além de violência, comunicação e medo, outro quesito bastante discutido é o da **motivação**, em muitos casos política, não sendo raro traçar paralelos com a criminalidade política. Assim como o terrorismo, a delimitação do que seja crime político também não é muito precisa. Apesar disso, existem parâmetros um pouco mais claros que tentam distinguir este tipo de criminalidade dos delitos comuns.

Os principais grupos de teorias que explicam o crime político podem ser divididos em três: teorias objetivas, teorias subjetivas e teorias mistas. As teorias objetivas definem o crime político a partir do bem jurídico lesado ou exposto a perigo, ou seja, a partir da ameaça à organização política ou constitucional do Estado. As teorias subjetivas identificam-no com o elemento subjetivo do agente, quer dizer, se a motivação for política, o crime será sempre político.

Já as teorias mistas, que são as mais aceitas pela doutrina, entendem o crime político a partir dos dois elementos, objetivo e subjetivo, ou seja, bem jurídico lesado e motivação política. Esse é o posicionamento de autores brasileiros como, por exemplo, Nelson Hungria, Heleno Fragoso e Luiz Regis Prado.

Nesse contexto, muito se discutiu se o terrorismo não seria uma espécie de crime político, dada a frequente presença de motivação política em suas manifestações. A partir das considerações até aqui feitas, podemos afirmar com um certo grau de certeza que a delimitação do terrorismo apenas à seara da criminalidade política seria uma concepção muito restritiva do fenômeno.

Prado e Carvalho (2000), que defendem a necessidade de uma conceituação imediata do terrorismo, dizem que este não se confunde com o crime político porque, frequentemente, envolve uma série de condutas criminosas. Isso quer dizer que, no terrorismo, ocorreria lesão a vários bens jurídicos – tais como vida, patrimônio etc. – e não somente à ordem política e constitucional.

Ademais, segundo os mesmos autores, as características do terrorismo de intimidar parcelas indiscriminadas de pessoas e de gerar insegurança generalizada conferiria um caráter muito mais grave a esse tipo de manifestação. Com base em tais argumentos, defendem uma distinção teórica e prática entre os dois institutos. Como consequência desse pensamento, o princípio que proíbe a extradição em casos de crimes políticos não deve ser aplicado ao terrorismo.

Os elementos conceituais elencados até aqui são geralmente mencionados por autores que acreditam na possibilidade de definição. Entretanto, existe uma corrente que, apesar de reconhecer a relação de tais elementos com uma noção do que constitui terrorismo, afirma que não é possível chegar a uma definição única do termo.

Begorre-Bret (2006) aponta que uma das razões que impede a formação de um consenso sobre o terrorismo é a própria natureza do fenômeno, que é múltipla. Nas ciências sociais, segundo o autor, as definições só são válidas se englobarem a totalidade do fenômeno definido, ou seja, se um enunciado pretende conceituar o que é terrorismo, ele deve comportar todas as variações do fenômeno em seu texto.

Dessa forma, não seria possível chegar a uma conclusão que afirmasse com certeza o que significa *o terrorismo*, pois o termo é necessariamente múltiplo e plurissignificativo. Essas tentativas de conceituar o instituto a partir da apreciação de apenas uma parte de seu significado seriam, então, falácias, porque levam a acreditar que todas manifestações de terrorismo possuem a mesma natureza.

Outro motivo apontado por Begorre-Bret (2006) para a imprecisão nos estudos sobre o tema é a própria natureza semântica do vocábulo. Para ele, *terrorismo* não é um termo usado para descrever um ato e atribuir certos traços a ele, mas sim um termo que condena determinada ação.

Na Linguística, certas palavras como “eu”, “você” e “agora” não fazem sentido se não considerarmos a condição de quem as fala, ou seja, a palavra “você” só faz sentido em um

discurso se pudermos saber quem está falando, quem é o orador. O termo *terrorismo* estaria, então, nessa categoria porque não seria possível compreendê-lo sem sabermos quem o usa.

O fundamento de tal afirmação está no fato de que, linguisticamente, *terrorista* é sempre o outro, o inimigo. A criação da barreira que justifica o uso da força por “nós” só é factível se delimitarmos quem são os inimigos. Desse modo, seria impossível alcançar-se uma definição universal e objetiva de terrorismo, pois a sua compreensão estaria sempre condicionada à verificação da condição de seu autor.

De acordo com Cooper (apud PERRY, 2004, p. 253), “deve ser enfatizado que existe uma antinomia básica aqui: o que *eu* faço, por mais desagradável que seja, não é terrorismo; o que *você* faz é terrorismo” (tradução nossa). O termo, portanto, englobaria não apenas um evento produzido pelo comportamento humano, mas uma valoração, uma qualidade pejorativa da ação, sempre atribuída a um terceiro.

A associação da imagem do inimigo com a palavra *terrorismo* é um poderoso instrumento argumentativo, pois:

O uso do termo (terrorismo) implica um julgamento moral; e se uma parte pode, com sucesso, atribuir o rótulo de terrorista ao seu oponente, então indiretamente está persuadindo outros a adotar o seu ponto de vista moral” (JENKINS apud PERRY, 2004, p. 253, tradução nossa).

A partir dessas premissas e da necessidade de evitar o relativismo no tratamento do tema, Begorre-Bret afirma que uma possível solução seria elaborar não um conceito monolítico e reducionista, mas uma categoria, uma tipologia que englobasse os diversos fenômenos que compõem a noção de terrorismo. Dessa forma, não estaria prejudicada a diversidade do instituto e a natureza semântica do termo não seria desprezada.

Teixeira (2014, p. 13, grifo do autor), por sua vez, afirma que o terrorismo “consiste estruturalmente em uma *estratégia indireta*, em que a intervenção psicológica sobre a vítima mediata ocorre *através* da agressão à vítima imediata”. Assim, o terrorismo seria um *modus operandi* utilizável por qualquer agente, seja estatal ou não, logo, um fenômeno multifacetado e de difícil enquadramento em uma definição unívoca.

Analisar algumas considerações acadêmicas sobre o tema foi importante para realizar o início do panorama que se pretende construir. O próximo passo é completar a parte de diagnóstico com o acesso às definições legais no âmbito do direito internacional, do direito comparado e dos projetos de lei brasileiros. Após essa etapa estaremos habilitados a traçar algumas críticas às tentativas de tipificação do terrorismo no Brasil.

### **3 Definições legais de terrorismo**

O presente tópico pretende identificar as manifestações legais a respeito da questão do terrorismo. Para isso, serão analisados os posicionamentos institucionais e a produção legislativa dos organismos internacionais e dos Estados nacionais, com foco maior na situação do Brasil.

Inicialmente, é necessário pontuar que os objetivos e a extensão deste trabalho não permitem uma análise exaustiva da extensa legislação internacional acerca do tema. Para tanto, serão estudadas apenas as definições legais mais utilizadas ou mais significativas para compreendermos um possível padrão de abordagem.

No tópico referente à legislação internacional, nos atentaremos aos principais tratados internacionais e resoluções da Organização das Nações Unidas (ONU), de sua Assembleia Geral e do Conselho de Segurança. Na seção dedicada às definições internas dos Estados, objetivamos identificar o tratamento dado ao tema pelas principais nações envolvidas na discussão, além de perceber eventuais posicionamentos que colaborem para o debate.

Por fim, será analisada a situação do Brasil em relação ao terrorismo. Nesse tópico, o principal objetivo é identificar a legislação em vigor que já trata do tema e as proposições legislativas em andamento que visam a tipificar o terrorismo.

#### **3.1 Legislação internacional**

A digressão histórica a respeito dos usos e significados políticos do termo, feita anteriormente, em nenhum momento esteve dissociada do posicionamento da comunidade internacional. Os tratados, que são frutos do consenso de Estados a respeito de determinado assunto, refletem as tendências políticas dominantes da época de sua elaboração em seus textos.

A força normativa do tratado advém da autonomia dos Estados, que negociam com outros Estados a criação de obrigações recíprocas em relação ao termo acordado. Para que o instrumento tenha poder de submeter os signatários ao seu conteúdo, deve ocorrer: 1) a ratificação de seu texto, que é o ato formal pelo qual o Estado manifesta sua concordância com o dispositivo; 2) a edição de decreto pelo Presidente da República, promulgando o tratado.

No Brasil, cabe ao Poder Legislativo analisar os tratados assinados pelo Poder Executivo, o qual detém competência para a negociação. Dessa forma, antes da ratificação é feito um exame acerca de compatibilidade do texto acordado com a Constituição Federal, já que o tratado será incorporado ao conjunto legislativo brasileiro como lei federal, emenda constitucional ou instrumento normativo de caráter suprallegal, a depender de sua natureza.

Quanto aos tratados que criam tipos penais, no entanto, existe uma controvérsia acerca da forma como serão incorporados ao direito brasileiro. Esta discussão foi particularmente acirrada na questão da definição do conceito de *organização criminosa*, pois, até o ano de 2013 não havia uma lei no Brasil que definisse o instituto.

A Convenção de Palermo, assinada no ano 2000, foi promulgada no Brasil pelo Decreto 5.015/2004. Nela, conceitua-se organização criminosa como:

Art. 2º [...]

a) [...] grupo estruturado de 3 (três) ou mais pessoas, existente há algum tempo e atuando concertadamente com o propósito de cometer uma ou mais infrações graves ou enunciadas na presente Convenção, com a intenção de obter, direta ou indiretamente, um benefício econômico ou outro benefício material.

Luis Flávio Gomes (2009) advoga que a referida Convenção não poderia ser usada como tipo penal antes da Lei 12.850/2013, que definiu *organização criminosa*. O autor, inicialmente, destaca que o direito penal incriminador interno pressupõe a relação entre o indivíduo e *jus puniendi* do Estado brasileiro, enquanto o direito penal incriminador internacional pressupõe relações do indivíduo com o *jus puniendi* do direito internacional penal.

Dessa forma, os tratados seriam fontes normativas diretas apenas quando o indivíduo estivesse submetido à jurisdição dos organismos internacionais. Por exemplo, os indivíduos que praticam crimes contra a humanidade são julgados pelo Tribunal Penal Internacional, criado pelo Estatuto de Roma, ao qual o Brasil aderiu.

Assim, Luiz Flávio Gomes (2009) acredita que a criação de um tipo penal no direito interno por meio de tratado viola o princípio da reserva legal. Sua justificativa reside no procedimento de incorporação do tratado, pois não há a produção de lei em sentido formal, requisito essencial para a criação de um crime, já que o art. 22, I, da CF estabelece a competência privativa da União para legislar sobre direito penal.

Instigado a emitir um posicionamento sobre o tema, o Supremo Tribunal Federal decidiu no mesmo sentido da doutrina de Luiz Flávio Gomes. No caso concreto, foi questionado se o crime de *organização criminosa* poderia constituir o crime antecedente do delito de lavagem de dinheiro (art. 1º, VII, da Lei 9.613/1998). Segundo o voto do Ministro Marco Aurélio, relator do caso:

A visão mostra-se discrepante da premissa de não existir crime sem lei anterior que o defina, nem pena sem prévia cominação legal – inciso XXXIX do artigo 5º da Carta Federal. Vale dizer que a concepção de crime, segundo o ordenamento jurídico constitucional brasileiro, pressupõe não só encontrar-se a tipologia prevista em norma legal, como também ter-se, em relação a ela, pena a alcançar aquele que o cometa. Conjugam-se os dois períodos do inciso XXXIX em comento para dizer-se que, sem a definição da conduta e a apenação, não há prática criminosa glosada penalmente (HC 96.007/SP, Rel. Min. Marco Aurélio, trecho do voto).

Partilhamos do mesmo entendimento acima exposto, de forma a admitir que nenhum dos tratados e convenções internacionais abaixo estudados tem competência para definir *per se* o terrorismo no direito interno brasileiro. Dito isso, agora partiremos efetivamente para a análise da legislação internacional.

### **3.1.1 Organização das Nações Unidas (ONU)**

A Organização das Nações Unidas (ONU) é hoje o principal organismo de cooperação internacional. Atualmente é composta por mais de 190 (cento e noventa) Estados-membros e o ingresso em seus quadros significa hoje o reconhecimento do Estado pela comunidade internacional.

A Assembleia Geral é a maior estrutura dentro da ONU, sendo composta por todos os Estados-membros, todos com igual direito de voto. Tem competência para discutir os mais variados assuntos, exceto questões de segurança internacional, quando houver discussão simultânea no Conselho de Segurança.

As decisões tomadas pela Assembleia Geral criam textos chamados resoluções, que requerem um quórum de dois terços ou um terço dos membros para aprovação, a depender da situação. Segundo Varella (2012, p. 388), “hoje, considera-se que as resoluções da Assembleia Geral não são obrigatórias”. Quer dizer, as deliberações tomadas por essa divisão da ONU – quando não refletirem a positivação de costumes internacionais, os quais tem força cogente – nem sempre serão de cumprimento obrigatório pelos Estados-membros.

Entretanto, reconhece-se um grande valor jurídico a essas deliberações, pois elas servem, entre outros aspectos, tanto de ponto de partida para outras iniciativas legislativas como também para determinar o direito vigente no caso concreto, a depender dos membros envolvidos e da situação.

O Conselho de Segurança, por sua vez, é composto por apenas 15 (quinze) membros, sendo 5 (cinco) permanentes – China, Estados Unidos, França, Reino Unido e Rússia – e 10 (dez) não permanentes – cinco da África e Ásia, dois da Europa Central, um da Europa Oriental e dois da América Latina.

Todos os membros permanentes têm direito a veto, ou seja, para uma resolução ser aprovada deve haver pelo menos a unanimidade destes membros. A depender da matéria regulada a resolução poderá ter caráter obrigatório ou não.

O terrorismo é um tema que, desde 1934, com a extinta Liga das Nações, está sendo discutido nos fóruns internacionais. A partir de então, o acontecimento de eventos que chocam

um grande número de pessoas geralmente é acompanhado de uma série de acordos e resoluções que tentam endurecer o tratamento em relação à matéria.

Apenas no âmbito da Assembleia Geral da ONU, existem hoje 79 (setenta e nove) resoluções<sup>1</sup> que tratam sobre o tema, sendo 55 (cinquenta e cinco) posteriores aos atentados de 11 de setembro de 2001. No Conselho de Segurança, são 48 (quarenta e oito) resoluções<sup>2</sup>, das quais 33 (trinta e três) são posteriores a 11 de setembro de 2001. Em relação às convenções internacionais na agenda da ONU, 14 (catorze)<sup>3</sup> são sobre o terrorismo.

Rabello (2007) afirma que, desde o início das discussões no âmbito da ONU, confundiu-se o debate do terrorismo com a questão do legítimo uso da força para fins políticos, ou seja, com o direito de autodeterminação dos povos.

Tal fenômeno deve-se em parte ao histórico de lutas anticoloniais travadas na África e na Ásia em meados do século XX, nas quais táticas usualmente relacionadas ao terrorismo eram utilizadas para um fim legítimo, qual seja, a luta pela independência e pelo fim da opressão política, o que ganhou a simpatia da comunidade internacional.

Dessa forma, era comum a tentativa de conceituar o instituto de forma abstrata esbarrar na questão da luta legítima dos povos, sob a afirmação de que a pessoa taxada como terrorista por um grupo poderia ser o “guerreiro de libertação” (*freedom fighter*) para outro.

Talvez o maior exemplo dessa dicotomia e da maleabilidade do termo de acordo com o interlocutor é fato de que, Nelson Mandela, Yasser Arafat e Menachem Begin, líderes de organizações por muito tempo consideradas terroristas, foram premiados com o Prêmio Nobel da Paz.

Diante da incapacidade de definir o instituto, preferiu-se a elaboração de instrumentos que reprimissem atos específicos. Nesse sentido, por exemplo, a Convenção Internacional para a Supressão de Atos de Terrorismo Nuclear (2005) e a Convenção para a Supressão de Atos Ilegais contra a Segurança da Navegação Marítima (1988).

Segundo Rabello:

Até os dias de hoje, não há consenso sobre uma definição de terrorismo. A ONU continua aprovando resoluções – como se deu com as duas aprovadas após 11 de setembro – sem partir de nenhuma definição do que é terrorismo, “**se referindo apenas a terrorismo e atos terroristas como se fossem auto-explicativos**” (RABELLO, 2007, p. 28, grifo nosso).

Grande parte das resoluções e convenções, muitas delas ratificadas pelo Brasil, cria compromissos para combater o terrorismo e intensificar a repressão aos seus agentes.

---

<sup>1</sup> Disponível em: <<http://www.un.org/en/terrorism/resolutions.shtml>>. Acesso em 31 de outubro de 2014.

<sup>2</sup> Disponível em: <<http://www.un.org/en/terrorism/sc-res.shtml>>. Acesso em 31 de outubro de 2014.

<sup>3</sup> Disponível em: <<http://www.un.org/en/terrorism/instruments.shtml>>. Acesso em 3 de novembro de 2014.

Entretanto, poucas são as que efetivamente tentam partir de um conceito do que seria atividade terrorista.

A Resolução 1373, adotada pelo Conselho de Segurança das Nações Unidas em 28 de setembro de 2001, por exemplo, decide que todos os Estados devem:

1. a) Prevenir e reprimir o financiamento de atos terroristas
- b) Criminalizar o fornecimento ou captação deliberados de fundos por seus nacionais ou em seus territórios, por quaisquer meios, diretos ou indiretos, com a intenção de serem usados ou com o conhecimento de que serão usados para praticar **atos terroristas** (grifo nosso).

Apesar do disposto, em nenhum momento a resolução elucida o que são atos terroristas. Para realizar essa interpretação, o texto recomenda que os Estados tomem as devidas providências para elaborar definições legais no âmbito de suas competências, além de cooperar internacionalmente na formação de uma definição universal.

De acordo com Hardy e Williams (2011), dentre os numerosos acordos internacionais, os que providenciam conceitos que mais refletem o pensamento da ONU sobre o tema são: 1) a Convenção Internacional para a Supressão do Financiamento do Terrorismo, adotada pela Assembleia Geral da ONU em 1999 e ratificada pelo Brasil pelo Decreto 5.640/2005; 2) a Resolução 1566, adotada pelo Conselho de Segurança da ONU em 2004.

Os autores afirmam que essas são as definições mais confiáveis porque são as mais citadas e as mais usadas pelas instituições internacionais. Para corroborar sua seletividade, cita o apoio do Secretário-Geral da ONU no Painel de Alto Nível das Nações Unidas sobre Ameaças, Desafios e Mudanças (2004), ocasião em que recomendou a aplicação da Convenção Internacional para a Supressão do Financiamento do Terrorismo e da Resolução 1566 nas legislações internas dos Estados-membros.

Além disso, mencionam o relator especial da ONU sobre a Promoção e Proteção dos Direitos Humanos e as Liberdades Fundamentais na Luta contra o Terrorismo, Martin Scheinin, que afirmou em 2006 a indispensabilidade da definição trazida pela Resolução 1566. Citam, ainda, que, no plano concreto, a Suprema Corte do Canadá e a Corte de Apelação para Inglaterra e Gales, por exemplo, adotam o teor dos referidos documentos para seus julgamentos.

Apesar de tal reconhecimento, ressaltam que não há um consenso sobre qual seja a definição universal de terrorismo, de modo que diversos Estados têm abordagens diferentes em seus ordenamentos internos.

A Convenção Internacional para a Supressão do Financiamento do Terrorismo, adotada em 1999, visa a reprimir o financiamento das atividades definidas como terrorismo, o qual seria:

Artigo 2:

1. ... a) Um ato que constitua delito no âmbito de e conforme definido em um dos tratados relacionados no anexo; ou

b) Qualquer outro ato com intenção de causar a morte ou lesões corporais graves a um civil, ou a qualquer outra pessoa que não participe ativamente das hostilidades em situação de conflito armado, quando o propósito do referido ato, por sua natureza e contexto, for intimidar uma população, ou compelir um governo ou uma organização internacional a agir ou abster-se de agir.

Os tratados relacionados no anexo são: 1) Convenção para a Repressão ao Apoderamento Ilícito de Aeronaves, feita na Haia, em 16 de dezembro 1970; 2) Convenção para a Repressão aos Atos Ilícitos contra a Segurança da Aviação Civil, feita em Montreal, em 23 de setembro de 1971; 3) Convenção sobre a Prevenção e Punição de Crimes contra Pessoas que Gozam de Proteção Internacional, inclusive Agentes Diplomáticos, adotada pela Assembléia Geral das Nações Unidas em 14 de dezembro de 1973; 4) Convenção Internacional contra a Tomada de Reféns, adotada pela Assembléia Geral das Nações Unidas em 17 de dezembro de 1979; 5) Convenção sobre a Proteção Física do Material Nuclear, adotada em Viena em 03 de março de 1980; 6) Protocolo para a Repressão de Atos Ilícitos de Violência nos Aeroportos que Prestem Serviço à Aviação Civil Internacional, complementar à Convenção para a Repressão de Atos Ilícitos contra a Segurança da Aviação Civil, feita em Montreal, em 24 de fevereiro de 1988; 7) Convenção para a Supressão de Atos Ilícitos contra a Segurança da Navegação Marítima, feita em Roma, em 10 de março de 1988; 8) Protocolo para a Supressão de Atos Ilícitos contra a Segurança de Plataformas Fixas localizadas na Plataforma Continental, feita em Roma em 10 de março de 1988; 9) Convenção Internacional para a Supressão de Atentados Terroristas com Bombas, adotada pela Assembleia Geral das Nações Unidas em 15 de dezembro de 1997.

Ou seja, de acordo com o art. 2º, §1º, “a” da Convenção Internacional para a Supressão do Financiamento do Terrorismo, basta a prática de algum ato proibido nos tratados acima para que se configure o terrorismo.

Por exemplo, o art. 3º, §1º, “a” da Convenção para a Supressão de Atos Ilícitos contra a Segurança da Navegação Marítima (1988) afirma que “qualquer pessoa comete delito se, ilícita e intencionalmente sequestrar ou exercer controle sobre um navio, pela força ou ameaça de força ou por qualquer outra forma de intimidação”. A realização de tal conduta, portanto, caracteriza terrorismo para a ONU e para os países signatários do acordo que apresenta a definição.

O art. 2º, §1º, “b”, da Convenção Internacional para a Supressão do Financiamento do Terrorismo, por sua vez, elenca quatro elementos para a caracterização do terrorismo: 1) morte

ou lesão corporal; 2) contra pessoa que não participe de conflito armado; 3) com intenção de intimidar a população ou; 4) com intenção de compelir governo ou organismo internacional a fazer ou deixar de fazer algo.

Segundo essa definição, portanto, o que diferencia o homicídio ou a lesão corporal do crime de terrorismo é apenas a motivação. Percebe-se que a aplicação desse modelo de definição no direito penal é perigosa, pois, entre outros problemas, não há uma definição clara da conduta e do elemento subjetivo. As inconveniências de conceitos abertos como esse serão melhor analisadas no capítulo 4.

A Resolução 1566/2004 do Conselho de Segurança da ONU foi adotada três anos após a Resolução 1373/2001, a qual foi muito criticada por deixar a cargo dos Estados a definição de terrorismo, o que levaria a um possível relativismo no tratamento do tema. Para o instrumento de 2004, atos terroristas são:

3. ...atos criminosos, inclusive contra civis, cometidos com a intenção de causar a morte ou graves lesões corporais, ou manutenção de reféns, com a finalidade de provocar estado de terror no público em geral ou em um grupo de pessoas ou de pessoas particulares, intimidar uma população ou obrigar um governo ou uma organização internacional a praticar ou deixar de praticar qualquer ato, que constituem infrações no âmbito e conforme definido nas convenções e protocolos internacionais relativos ao terrorismo, não é sob nenhuma circunstância justificável por considerações de ordem política, filosófica, ideológica, racial, de natureza étnica, religiosa ou outra semelhante... (tradução nossa).

Essa resolução tenta aglomerar os principais elementos associados ao terrorismo nas deliberações anteriores da ONU. Segundo Young (2006) o embaixador dos Estados Unidos, Jack Danfort, pronunciou que esse documento não traz um conceito exaustivo para o termo. Dessa forma, caberia a ampliação de conteúdo pelos Estados, mas não uma interpretação em sentido contrário.

Ademais, a Resolução 1566/2004 estabeleceu que em nenhuma hipótese serão tolerados os atos considerados como terroristas. Quer dizer, tentou-se suplantar a polêmica envolvendo o direito de autodeterminação dos povos e a repressão ao terrorismo, de forma a não tolerar a prática dos atos proibidos pela convenção, mesmo em um contexto de luta legítima.

O debate acerca da definição de terrorismo na agenda das Nações Unidas é muito mais amplo do que as resoluções e convenções até aqui apresentadas. Trata-se, como já exposto, de construir uma noção mínima acerca do posicionamento dominante nessa organização internacional.

Nesse sentido, além do extenso corpo de documentos e discussões nos fóruns internacionais, os conceitos expostos na Resolução 1566/2004, do Conselho de Segurança, e na

Convenção Internacional para a Supressão do Financiamento do Terrorismo de certa forma nortearam o método de abordagem da ONU em relação ao fenômeno.

O contraterrorismo, termo usado para designar a estratégia de repressão ao terrorismo, gerou importantes discussões sobre os limites dessa “guerra ao terror”. O *modus operandi* mais rígido, chancelado pela comunidade internacional diante do “clima de insegurança” gerado pelos atos considerados terroristas, legitima certas práticas que violam direitos e garantias fundamentais defendidos pela própria ONU.

A Resolução 1267/1999 do Conselho de Segurança da ONU, por exemplo, pretendendo desarticular e punir organizações criminosas, como o Talibã, criou o sistema de “listas negras”, pelo qual são impostas uma série de restrições e sanções aos indivíduos que tenham ligação com tais organizações.

Tal prática conta com o apoio de um grande número de Estados-membros, inclusive o Brasil, que ratificou a resolução. Nos últimos anos essa estratégia tem aumentado o seu campo de ação, de modo a restringir direitos e impor sanções a centenas de indivíduos suspeitos de participação em organizações terroristas.

Além da Resolução 1267/1999, as Resoluções 1333/2000, 1390/2002, 1455/2003, 1526/2004, 1617/2005, 1735/2006, 1822/2008, 1904/2009 e 1989/2011, por exemplo, também regulamentam esse tipo de abordagem.

Campos (201?) afirma que o procedimento de inclusão de indivíduos em uma lista como essas é abusivo. Inicialmente, pondera que a o sistema da ONU foi desenvolvido para lidar com sujeitos de direito internacional, não com indivíduos. Dessa forma, haveria um descompasso entre o poder e a força do Conselho de Segurança e os indivíduos, partes mais vulneráveis e que não gozam de mecanismos de defesa suficientes.

Ademais, não existe previsão do direito à revisão judicial da decisão de listagem, do direito à comunicação da acusação e tampouco a existência de uma audiência reservada ao indivíduo. Tais características seriam flagrantes violações aos princípios do devido processo legal, da ampla defesa, do direito de propriedade e da liberdade de ir-e-vir.

Ciente da falta de consenso acerca da definição do terrorismo e da insuficiência dos enunciados até hoje produzidos, a ONU designou, em 2005, um pesquisador independente (Martin Scheinin) da organização para produzir relatórios sobre as condições nas quais se desenvolvia a “luta contra o terrorismo”, especialmente em relação ao respeito às liberdades fundamentais e aos direitos humanos.

Segundo Hardy e Williams (2011) uma das críticas feitas por Scheinin em 2009 foi a não observância, pelos Estados, do princípio da legalidade nas definições de direito interno. A

aplicação das medidas antiterrorismo estava, desse modo, comprometida pelo autoritarismo e pelo desrespeito aos direitos humanos e garantias fundamentais, pois em vários Estados a definição sobre a conduta tipificada como terrorismo não era precisa.

### 3.1.2 União Europeia e MERCOSUL

No âmbito da União Europeia, foi adotada uma abordagem comunitária para abordar o fenômeno. Em 2002, o Conselho Europeu conseguiu produzir uma definição unânime de terrorismo, um feito significativo se considerarmos o nível de incerteza no assunto. Segundo essa definição:

#### Artigo 1º

##### Infracções terroristas e direitos e princípios fundamentais

1. Cada Estado-Membro tomará as medidas necessárias para que sejam considerados infracções terroristas os atos intencionais previstos nas alíneas a) a i), tal como se encontram definidos enquanto infracções pelo direito nacional, que, pela sua natureza ou pelo contexto em que foram cometidos, sejam susceptíveis de afetar gravemente um país ou uma organização internacional, quando o seu autor os pratique com o objetivo de:

- intimidar gravemente uma população, ou
  - constringer indevidamente os poderes públicos, ou uma organização internacional, a praticar ou a abster-se de praticar qualquer ato, ou
  - desestabilizar gravemente ou destruir as estruturas fundamentais políticas, constitucionais, económicas ou sociais de um país, ou de uma organização internacional:
- a) As ofensas contra a vida de uma pessoa que possam causar a morte;
  - b) As ofensas graves à integridade física de uma pessoa;
  - c) O rapto ou a tomada de reféns;
  - d) O fato de provocar destruições maciças em instalações governamentais ou públicas, nos sistemas de transporte, nas infraestruturas, incluindo os sistemas informáticos, em plataformas fixas situadas na plataforma continental, nos locais públicos ou em propriedades privadas, susceptíveis de pôr em perigo vidas humanas, ou de provocar prejuízos económicos consideráveis;
  - e) A captura de aeronaves e de navios ou de outros meios de transporte coletivos de passageiros ou de mercadorias;
  - f) A fabricação, a posse, a aquisição, o transporte, o fornecimento ou a utilização de armas de fogo, de explosivos, de armas nucleares, biológicas e químicas, assim como a investigação e o desenvolvimento de armas biológicas e químicas;
  - g) A libertação de substâncias perigosas, ou a provocação de incêndios, inundações ou explosões, que tenham por efeito pôr em perigo vidas humanas;
  - h) A perturbação ou a interrupção do abastecimento de água, eletricidade ou de qualquer outro recurso natural fundamental, que tenham por efeito pôr em perigo vidas humanas;
  - i) A ameaça de praticar um dos comportamentos enumerados nas alíneas a) a h)<sup>4</sup>.

<sup>4</sup> Decisão-Quadro do Conselho de 13 de Junho de 2002 relativa à luta contra o terrorismo, 2002/475/JAI. Disponível em:

Os países da União Europeia consideram que para identificar uma ação como terrorista é necessário: 1) detectar a prática de conduta prevista em alguma alínea do artigo supracitado; 2) constatar se a natureza da infração e o contexto permitem afetar gravemente um país ou organização internacional; 3) dolo específico de intimidar uma população, constranger o poder público a fazer ou deixar de fazer algo, desestabilizar a ordem internacional ou a organização do Estado.

No contexto comunitário europeu, portanto, o terrorismo é constituído por infrações comuns já tipificadas pelos Estados-membros. A diferença entre as duas categorias está na motivação do agente e na “capacidade da conduta afetar gravemente um país ou organização internacional”.

O MERCOSUL, por sua vez, estabeleceu, entre outras medidas, um Acordo de Extradução, promulgado no Brasil pelo Decreto 4.975/2004. Nele, ficou consignado que:

Artigo 5º

2. Para os fins do presente Acordo, não serão considerados delitos políticos, em nenhuma circunstância:

...

c) atos de natureza terrorista que, **a título exemplificativo**, impliquem algumas das seguintes condutas:

i) atentado contra a vida, a integridade física ou a liberdade de pessoas que tenham direito à proteção internacional, aí incluídos os agentes diplomáticos;

ii) tomada de reféns ou sequestro de pessoas;

iii) atentado contra pessoas ou bens envolvendo o uso de bombas, granadas, rojões, minas, armas de fogo, cartas ou pacotes contendo explosivos ou outros dispositivos capazes de causar perigo comum ou comoção pública;

iv) atos de captura ilícita de embarcações ou aeronaves;

v) em geral, qualquer ato não compreendido nos itens anteriores, cometido com o propósito de atemorizar uma população, classes ou setores da mesma, de atentar contra a economia de um país, seu patrimônio cultural ou ecológico, ou de realizar represálias de caráter político, racial ou religioso;

vi) a tentativa de qualquer dos delitos previstos neste Artigo (grifo nosso).

A partir desse documento percebemos que, para o MERCOSUL, assim como para grande parte das organizações internacionais, o terrorismo não é um crime político. Apesar de não definir com clareza o instituto, adota a estratégia de listar alguns atos considerados terroristas, de forma exemplificativa.

Além da referida disposição, o MERCOSUL, mesmo sem um conceito próprio de terrorismo, tem dedicado esforços para implementar a política do contraterrorismo, seguindo a tendência mundial. Exemplo disso é a criação do Plano Geral de Cooperação e Coordenação Recíprocas para a Segurança Regional que, dentre outras ações, implementou um sistema de consultas integrado ao Sistema de Intercâmbio de Informações de Segurança do MERCOSUL (SISME).

Os documentos e definições até aqui expostos de nenhuma forma esgotam o estudo sobre a abordagem das mencionadas organizações internacionais em relação ao terrorismo. Acreditamos, porém, que o material selecionado indica a tendência de atuação de tais organismos, o que é suficiente para o presente trabalho.

Nesse sentido, percebemos que o tema, também no âmbito internacional, não goza de um consenso. Percebe-se que a atividade das organizações internacionais está direcionada à aprovação das definições mais genéricas possíveis, para que os Estados-membros cheguem, ao menos, a acordos superficiais sobre o assunto.

Desse modo, a aplicação prática de tais resoluções, convenções e acordos fica comprometida, pois os conceitos genéricos são passíveis de uma ampliação perigosa, principalmente no campo do direito penal.

Pode-se argumentar em contrário, no sentido de que o papel dos referidos organismos internacionais é justamente traçar diretrizes e noções gerais acerca do instituto, de forma a delegar aos Estados a tarefa de especificar as condutas. Entretanto, acreditamos que tal posicionamento não é sustentável, dada a maleabilidade e imprecisão das principais definições até aqui apresentadas.

Cabe, nos enunciados referenciados, uma ampliação interpretativa capaz de desnaturar completamente qualquer ideia de terrorismo pensada por tais organizações. O risco de crescimento do autoritarismo na aplicação prática, portanto, é um perigo real, como demonstraram os relatórios de Martin Scheinin sobre o respeito aos direitos humanos e liberdades fundamentais na “luta contra o terrorismo”.

Dito isso, passaremos agora à análise da legislação produzida pelos Estados na jurisdição interna. No próximo tópico utilizaremos da mesma estratégia utilizada nesta seção. Não pretendemos esgotar as definições de todos os Estados que já definiram o terrorismo, mas apenas traçar um possível padrão de abordagem e compreender algumas formas de manifestação legislativa em relação ao conceito de terrorismo.

### 3.2 Legislações nacionais

Inicialmente, é necessário justificar os parâmetros usados para a escolha da legislação comparada. O primeiro aspecto considerado foi o contexto do país em relação ao terrorismo. Buscamos, a partir disso, identificar como reagiu o Poder Legislativo dos Estados que vivenciaram experiências usualmente classificadas como terroristas pela comunidade internacional e pela mídia.

Ademais, procuramos identificar a posição de Estados em diferentes posições geopolíticas. Faremos, dessa forma, uma análise superficial da legislação acerca do terrorismo em países em diferentes situações econômicas, sociais e políticas. Como base para o estudo comparado usaremos as pesquisas feitas por Nicholas J. Perry, Susan Tiefenbrun e Cephas Lumina.

#### 3.2.1 América

Nesse contexto, inegavelmente os **Estados Unidos** exercem um papel de destaque nas discussões acerca do tema. O poderio econômico, militar e político, além das recentes experiências, principalmente os atentados de 11 de setembro de 2001, estimulou aquele país a empenhar-se na repressão ao tipo de criminalidade comumente rotulado como *terrorista*.

De acordo com Tiefenbrun (2003), há uma confusão geral nos Estados Unidos acerca do significado do terrorismo. Recentemente, aponta, ocorreu uma mudança na concepção geral do termo, que passou a designar não apenas um crime comum, mas um ato de guerra. Reflexo de tal entendimento é a estruturação de um sistema repressivo muito mais qualificado para combater os inimigos declarados, os *terroristas*.

A “guerra ao terror” envolve não apenas a aplicação dos meios tradicionais de repressão à criminalidade, mas também o uso de força militar – que desencadeou recentemente duas guerras, no Afeganistão e no Iraque, respectivamente – e das agências de inteligência, como o FBI e a CIA, as quais possuem suas próprias definições de terrorismo.

No sistema legislativo doméstico, cada unidade federativa estadunidense tem competência para determinar quais ofensas constituem crime em seu território. Isso quer dizer que cada Estado tem suas próprias leis penais. No Estado da Flórida, por exemplo:

775.30: Para o Código Criminal da Flórida, o termo “terrorismo” significa uma atividade que:

- (1) (a) Envolve uma ação violenta ou um ato perigoso para a vida humana que constitui uma ofensa às leis deste Estado ou às leis dos Estados Unidos; ou
- (b) Envolve a violação da s. 815.06; e

(2) Tem como fim:

- (a) Intimidar, lesionar ou coagir uma população civil;
- (b) Influenciar a política de um governo por intimidação ou coação; ou
- (c) Afetar a conduta do Governo através de destruição de propriedade, homicídio, sequestro ou pirataria aérea (tradução livre)<sup>5</sup>.

Além das numerosas definições das unidades federativas, existem ainda nos Estados Unidos os conceitos da legislação penal federal, aplicável a todo o território daquele país. Perry (2004), analisou 22 (vinte e duas) definições e descrições de terrorismo existentes em 2004, apenas no sistema federal.

A definição mais antiga e, segundo o autor, a que mais serviu de modelo para os enunciados subsequentes, é a definição estabelecida na Lei de Vigilância de Inteligência Estrangeira, em inglês, *FISA*. Trata-se de uma lei federal editada em 1978 que, dentre outras disposições, estabeleceu que o terrorismo internacional:

(1) Envolve ações violentas ou atos perigosos para a vida humana, que constituam violação das leis penais dos Estados Unidos ou de qualquer Estado, ou que sejam crimes cometidos dentro da jurisdição dos Estados Unidos ou de qualquer Estado;

(2) Parece destinado a:

- (a) intimidar ou coagir uma população civil
- (b) influenciar a política de um governo por meio de intimidação ou coerção; ou
- (c) afetar a conduta de um governo por meio de homicídio ou sequestro; e

(3) Ocorre totalmente fora dos Estados Unidos, ou transcende as fronteiras nacionais em termos de meios pelos quais os fins são atingidos, as pessoas que ele parece destinado a coagir o intimidar, ou o local que seus agentes operam ou procuram asilo<sup>6</sup>.

Além desse enunciado, o terrorismo é definido nos Estados Unidos pelo Código Criminal, que contém um capítulo inteiro dedicado ao tema e suas definições (18 U.S.C. § 2331). Em 2001, logo após os atentados de 11 de setembro, foi aprovado o *USA Patriot Act*, que, dentre outras medidas – muito criticadas pela supressão de diversas garantias fundamentais e pela criação de um estado de exceção – emendou o capítulo destinado às definições de terrorismo no Código Criminal.

Segundo Perry (2004), a alteração promovida pelo *USA Patriot Act*, tanto em relação à definição de terrorismo “doméstico” quanto de terrorismo “internacional”, foi uma cópia do enunciado produzido pela *FISA*, acima referido. A única diferença foi a inclusão do termo

<sup>5</sup> Section 775.30, Title XLVI, Florida Statutes. Disponível em: <[http://www.leg.state.fl.us/Statutes/index.cfm?App\\_mode=Display\\_Statute&Search\\_String=&URL=0700-0799/0775/Sections/0775.30.html](http://www.leg.state.fl.us/Statutes/index.cfm?App_mode=Display_Statute&Search_String=&URL=0700-0799/0775/Sections/0775.30.html)>. Acesso em 9/11/2014.

<sup>6</sup> 50 U.S.C. § 1801(c). Disponível em: <<http://www.law.cornell.edu/uscode/text/50/1801>>. Acesso em 11/11/2014.

“destruição em massa” como forma de afetar conduta do governo, em adição ao homicídio e ao sequestro.

Apesar de estar localizada no Código Criminal, o enunciado supracitado não constitui um tipo penal, tendo sido utilizado para fins de diversos, tais como a regulação da posse e uso de agentes biológicos e toxinas ou a determinação da responsabilidade civil em casos de atentados terroristas.

No mesmo capítulo, entretanto, é definido o “crime federal de terrorismo” [18 U.S.C. § 2332b (g) (5) (A)], o qual é cometido através da prática de um ou mais crimes definidos em uma lista, com a especial motivação de influenciar ou afetar a conduta do governo por intimidação ou coerção, ou de retaliar alguma ação governamental.

Ainda existem outras definições no Código Criminal, tanto no capítulo específico do terrorismo quanto fora dele. Tais enunciados abrangem desde a criminalização de atos isolados até a descrição de organizações “terroristas”.

Além dos Códigos Criminais Federal e dos Estados, Perry (2004) aponta que também existem definições de terrorismo: a) nas leis de imigração; b) nos relatórios do *State Department*, órgão do Poder Executivo responsável pelas relações exteriores; c) em leis esparsas, tal como o *Homeland Security Act*, de 2002; d) em decretos do Poder Executivo; e) nas agências de inteligência, como o FBI, por exemplo.

Para Tiefenbrun (2003), grande parte das definições existentes nos Estados Unidos são vagas e imprecisas, o que pode gerar sérias lesões aos direitos fundamentais dos cidadãos. Ademais, diz que a variedade e a imprecisão dos conceitos podem legitimar um abuso de poder do Governo em nome da “guerra ao terror” e da defesa da segurança nacional.

No **Canadá**, pela proximidade geográfica e política com os Estados Unidos, o entendimento sobre o terrorismo é relativamente parecido. A definição canadense para o fenômeno inclui: 1) a prática de algum ato contrário às resoluções da ONU ou a prática homicídio, lesão corporal, perigo ou dano à bem particular, público ou serviço essencial; 2) a motivação política, religiosa ou ideológica; 3) o temor causado na população ou a ameaça à segurança nacional (LUMINA, 2007, p. 49).

### 3.2.2 Ásia e Oceania

A **Austrália**, país de origens semelhantes aos Estados Unidos e Canadá – língua inglesa, sistema de *common law*, economia liberal etc. –, mantém uma posição parecida em relação ao tema.

Segundo Lumina (2007), a legislação antiterrorista australiana é uma das mais extensas do mundo. Assim como nos EUA, cada Estado da federação tem competência para legislar sobre matéria criminal, de modo a existirem várias definições de terrorismo. Ademais, existem inúmeras leis federais sobre o assunto, as quais tem aplicação em todo o território.

Dessa forma, para o *Criminal Code Act 1995* da Austrália<sup>7</sup>, a concepção de terrorismo envolve: 1) a prática (ou ameaça) de homicídio, lesão corporal, dano ou a causa de risco à saúde pública; 2) a motivação política, religiosa ou ideológica; 3) para coagir ou intimidar o público ou o governo.

Na **Arábia Saudita**, país com fortes tradições islâmicas e com a organização da sociedade bem diferente da sociedade ocidental, não há uma legislação doméstica específica para o terrorismo. Apesar disso, os sauditas aderiram à grande parte das convenções internacionais acerca do tema na ONU.

De acordo com Lumina (2007), o terrorismo ou o financiamento do terrorismo constituiria uma ofensa aos princípios da Charia, que é a fonte do direito islâmico, marcado pela grande influência da religião. Dessa forma, praticar os atos definidos nos tratados assinados pela Arábia Saudita equivale a transgredir a lei islâmica, o que é punido severamente, inclusive com pena de morte.

### 3.2.3 Europa e África

No **Reino Unido**, as lutas travadas pelo Exército Republicano Irlandês (IRA) em prol da separação da Irlanda do Norte, desde o início do século XX, estimularam o Parlamento a discutir a questão. Dessa forma, o Reino Unido foi um dos primeiros países a criminalizar o terrorismo.

Até o ano 2000 as definições aprovadas tinham caráter temporário e eram bastante amplas, tal como a contida no Ato de Prevenção ao Terrorismo de 1974. No ano 2000, foi editada uma definição de cunho permanente (Ato de Prevenção ao Terrorismo de 2000). De acordo com Young, para esse documento:

Terrorismo é um ato ou uma ameaça com intenção de influenciar o Reino Unido (ou um governo estrangeiro) ou de intimidar a população a fim de fazer avançar causas políticas, religiosas ou ideológicas que trazem um resultado proibido. A lista dos resultados proibidos inclui: colocar a vida de outra pessoa em perigo ou criar um grave risco à saúde ou segurança públicas; atos projetados para interferir ou romper um sistema eletrônico; e atos que envolvam violência ou morte de outra pessoa ou sérios danos à propriedade (YOUNG, 2006, pp. 74-75, tradução livre).

---

<sup>7</sup> Schedule 1, part 5.3 (Terrorism), division 100.1. Disponível em: <<http://www.comlaw.gov.au/Details/C2014C00748>>. Acesso em 12/11/2014.

Além dessa iniciativa, o Reino Unido tem aprovado uma série de novas medidas para a repressão do terrorismo, muitas delas polêmicas pelo seu viés autoritário. Exemplo disso é a criação de novas leis penais após os atentados a bomba no metrô de Londres, em 2005, tais como as que tipificam os “atos preparatórios para o terrorismo”, o “treinamento para o terrorismo” e a “incitação indireta ao terrorismo”.

Na **Alemanha**, de acordo com Zöllner (2012), não há um tipo penal específico para o terrorismo. Os alemães aderiram à maioria dos tratados internacionais sobre o tema e aprovaram as resoluções da ONU e da União Europeia. No plano interno, existe a repressão através de leis como a “Lei de Segurança da Aviação”, de 2005, e a “Lei do Banco de Dados Antiterror”, de 2006.

Entretanto, segundo o autor:

Parece que o Poder Legislativo Alemão evitou o termo “terrorismo” e todas as possíveis dúvidas e discussões acerca de seu significado. Em vez disso usa a nova paráfrase “grave ofensa violenta colocando em risco o Estado” (ZÖLLNER, 2012, p. 119, tradução nossa).

A única referência ao termo *terrorismo* no sistema legislativo alemão aparece no Código Penal, na seção reservada ao tratamento das organizações criminosas<sup>8</sup>. Para este documento, se uma pessoa participa em uma organização que objetiva praticar crimes em geral, ela deve ser punida pela participação em uma *organização criminosa*.

Se, no entanto, essa organização tiver como objetivo praticar crimes especialmente graves, tais como genocídio ou crimes contra a humanidade, ela deverá ser julgada por participação em *organização terrorista*. Para isso, deve ser observada a intenção da organização de, através das condutas estritamente listadas, intimidar a população, coagir uma autoridade através da força ou destruir ou prejudicar a ordem política, constitucional ou econômica de um Estado ou organização internacional.

Na **África do Sul**, segundo Lumina (2007), uma extensa legislação antiterrorista foi herdada do período do *apartheid*. Incomodado com esse legado, o Parlamento Sul-africano iniciou, no ano 2000, um estudo sobre a revogação das leis até então vigentes e a discussão dos projetos de lei em tramitação.

Logo após os atentados de 11 de setembro de 2001, a pressão internacional para a repressão ao terrorismo fez cessar as discussões e deu força à antiga legislação antiterror

---

<sup>8</sup> Seções 129a e 129b do Código Penal Alemão (Strafgesetzbuch). Disponível em: <[http://www.gesetze-im-internet.de/englisch\\_stgb/](http://www.gesetze-im-internet.de/englisch_stgb/)>. Acesso em 13/11/2014.

naquele país. Além disso, foram editados novos documentos que permitiam maiores discricionariedades das autoridades policiais na condução das investigações sobre o terrorismo.

Em 2003, após grande crítica do público, essa legislação foi revogada, dando origem às discussões que culminaram na edição da “Lei Antiterrorismo” de 2005. Esta norma, segundo Lumina, tentou seguir o padrão desenhado pelas resoluções do Conselho de Segurança – especialmente a Resolução 1373 – e pelos tratados internacionais.

Dessa forma, não há uma definição de terrorismo no documento. Existe, contudo, a descrição de uma série de atos considerados terroristas e diversas disposições acerca da articulação do sistema repressivo.

Encerramos, assim, a breve seção sobre o estudo da legislação estrangeira acerca do terrorismo. A partir do exposto podemos perceber que a força dos países geopoliticamente mais poderosos, sobretudo os Estados Unidos, criou uma cultura de repressão ao terrorismo independente da compreensão do termo.

Vemos que a falta de um entendimento claro sobre o tema permite a edição de vários documentos legislativos para “facilitar” a investigação e a punição dos agentes *terroristas*. A criação de mecanismos repressivos abusivos e a incriminação de condutas sem descrições específicas, com a cominação de penas rigorosas, algumas vezes de prisão perpétua ou até de morte, tornou-se uma regra.

Apesar de muitos Estados ainda não contarem com um tipo penal específico para o terrorismo, o padrão observado é a criação de definições amplas e imprecisas. Constatamos, dessa forma, que a proliferação indiscriminada do termo é um fenômeno prejudicial para a consolidação dos direitos humanos e das liberdades fundamentais.

Passaremos agora à análise da situação brasileira em relação ao terrorismo, especialmente os projetos de lei em andamento na Câmara dos Deputados e no Senado Federal.

### **3.3 Proposições legislativas no Brasil**

No Brasil, o art. 4º, VIII, da Constituição Federal estabelece como princípio da República nas relações internacionais o repúdio ao terrorismo. Dispõe, ademais, que a lei considerará o terrorismo um crime inafiançável e insuscetível de graça ou anistia (art. 5º, XLIII). Nesse sentido, a Lei 8.072/1990 o considerou crime equiparado ao hediondo e fixou a sua incompatibilidade com a concessão de anistia, graça, indulto ou fiança, além de estabelecer uma progressão de regime mais rigorosa.

O Brasil comprometeu-se internacionalmente a reprimir o terrorismo, posição externada pela adesão a diversos tratados, tanto no âmbito da ONU quanto do MERCOSUL. Além disso,

o país também está submetido às resoluções do Conselho de Segurança e da Assembleia-Geral, ambos da ONU.

A Lei Complementar 105/2001 determina a possibilidade de quebra do sigilo bancário em caso de “crime de terrorismo” (art. 1º, § 4º, I). A Lei 6.815/1980 (Estatuto do Estrangeiro), no art. 77, § 3º, especifica alguns atos que não constituem crimes políticos, dentre eles genericamente o terrorismo.

O art. 1º, § 2º, II, da Lei 12.850/2013, que trata das organizações criminosas, determina que:

Art. 1º (...)

§ 2º - Esta Lei se aplica também:

(...)

II - Às organizações terroristas internacionais, reconhecidas segundo as normas de direito internacional, por foro do qual o Brasil faça parte, cujos atos de suporte ao terrorismo, bem como os atos preparatórios ou de execução de atos terroristas, ocorram ou possam ocorrer em território nacional.

A Lei 10.744/2003 trata da assunção, pela União, de responsabilidades civis perante terceiros no caso de atentados terroristas, atos de guerra ou eventos correlatos. Para isso, define em seu art. 1º, § 4º, que “entende-se por ato terrorista qualquer ato de uma ou mais pessoas, sendo ou não agentes de um poder soberano, com fins políticos ou terroristas, seja a perda ou dano dele resultante acidental ou intencional”.

Essa é a única definição explícita no direito brasileiro sobre o conteúdo do terrorismo. Apesar disso, não é uma definição penal, pois objetiva apenas especificar o sentido do termo para a aplicação da lei, que trata de responsabilidade civil.

Existe uma corrente que advoga a aplicação do art. 20 da Lei 7.170/1983 (Lei de Segurança Nacional) como tipo penal para o terrorismo. De acordo com o referido preceito:

Art. 20 - Devastar, saquear, extorquir, roubar, sequestrar, manter em cárcere privado, incendiar, depredar, provocar explosão, praticar atentado pessoal ou **atos de terrorismo**, por inconformismo político ou para obtenção de fundos destinados à manutenção de organizações políticas clandestinas ou subversivas.

Pena: reclusão, de 3 a 10 anos.

Parágrafo único - Se do fato resulta lesão corporal grave, a pena aumenta-se até o dobro; se resulta morte, aumenta-se até o triplo (grifo nosso).

Nucci (2014) afirma que o referido artigo da Lei de Segurança Nacional tipifica o terrorismo a partir do uso da interpretação analógica. Segundo o autor, o tipo enumera várias condutas (devastar, saquear, extorquir...) já definidas em outros diplomas legais e, na sequência, introduz a expressão “ou atos de terrorismo”.

Para corroborar a sua tese, Nucci assevera que o tipo do terrorismo deve ser entendido como: a) a prática de alguma das condutas descritas ou *outros* atos de terrorismo; b) por inconformismo político ou para obtenção do fim específico.

“Outros atos de terrorismo”, dessa forma, funcionaria como elemento de interpretação analógica, assim como no art. 121, IV, que estabelece: “Se o homicídio é cometido: (...) IV - à traição, de emboscada, ou mediante dissimulação ou *outro* recurso que dificulte ou tome impossível defesa do ofendido”.

No mesmo sentido, Capez (2012) advoga que não há lesão a qualquer princípio constitucional ou penal na previsão da Lei de Segurança Nacional. Segundo o autor, o terrorismo estaria previsto naquele diploma legal como um crime de ação múltipla ou de conteúdo variado, “de forma que basta a prática daquelas ações, desde que por inconformismo político ou com o fim de obter fundos que visem a manutenção de organizações políticas clandestinas ou subversivas, para que o crime se configure” (CAPEZ, 2012, p. 716).

Por outro lado, a corrente a qual nos filiamos entende que o art. 20 da Lei 7.170/1983 não tipifica o terrorismo. De acordo com Prado e Carvalho (2000), não existe o crime específico de terrorismo na legislação brasileira, quer como crime contra a segurança nacional, quer como crime comum.

Segundo os autores, a expressão “outros atos de terrorismo” é tautológica e excessivamente ampla, sendo inapta para definir o instituto. Tal previsão, dessa forma, constituiria uma violação direta ao princípio da legalidade, insculpido no art. 5º, XXXIX, da CF, e art. 1º do CP, sobretudo no que diz respeito à taxatividade do tipo penal.

Para Alberto Silva Franco:

O verbo “praticar” e o objeto direto “atos de terrorismo” estão, em princípio, no mesmo pé de igualdade dos demais procedimentos alternativamente referidos. Ocorre, entanto, que o verbo “praticar” não possui carga alguma de ilicitude, como apresentam os outros verbos constantes do tipo. Por isso, a sua área de incidência, o seu campo de significado, em suma, a sua explicitação fica na dependência direta e imediata do objeto direto: “atos de terrorismo”. É o que, na realidade, quer dizer “atos de terrorismo”? Nada mais do que uma “cláusula geral”, de extrema elasticidade, que permite ao julgador, por ausência de uma adequada descrição do conteúdo fático desses atos, enquadrar, a seu bel prazer, qualquer modalidade de conduta humana. Isto fere, sem dúvida, o princípio constitucional da legalidade (FRANCO, 1991, p. 46).

Partindo da ideia de que o Brasil não possui um tipo penal específico para o terrorismo, a discussão, principalmente nos últimos anos, tem crescido. Até a data de conclusão deste trabalho, **13 (treze) projetos de lei** que visam definir o terrorismo estavam **em tramitação** na Câmara dos Deputados e no Senado Federal, afora muitos outros que já foram arquivados. Para

contextualizar o estudo com a situação atual do Brasil em relação ao assunto, como já explicitado, trataremos apenas dos projetos de lei em tramitação.

Desse modo, os projetos em andamento na Câmara são: PL 2.462/1991, PL 149/2003, PL 7.765/2010, PL 3.714/2012, PL 4.674/2012, PL 5.571/2013 e o PL 5.773/2013. No Senado: PLS 588/2011, PLS 707/2011, PLS 762/2011, PLS 236/2012 (novo Código Penal), PLS 499/2013 e PLS 44/2014.

O Projeto de Lei 5.571/2013, de autoria do Deputado Alexandre Leite, por exemplo, traz em sua justificativa o fato de que diversos dispositivos legais brasileiros – anteriormente citados – mencionam o terrorismo como crime. Ademais, a previsão do art. 20 da Lei de Segurança Nacional não poderia ser aplicada ao caso, devido a sua carga autoritária e à violação de princípios constitucionais. Dessa forma, a inexistência de um tipo penal específico, para o autor do projeto, deixaria o país em situação “vulnerável”.

A última justificativa, por sinal, é uma das mais utilizadas pelos parlamentares que propõem definições penais de terrorismo, aparecendo em praticamente todos os projetos em tramitação. O Projeto 762/2011, de autoria do Senador Aloysio Nunes Ferreira, por exemplo, afirma em sua justificativa que “em razão de não haver entre nós tipificação desse crime, torna confusa a aplicação pelos órgãos internos desse instrumental normativo, que acabam por criar sua própria doutrina de modo autônomo e contraditório”.

A data de propositura dos projetos nos mostra outro aspecto interessante: a partir de 2010 houve um aumento considerável nas tentativas de definir o terrorismo no Brasil. Associamos esse crescimento, primeiramente, ao acontecimento de grandes eventos internacionais no país, tais como a Jornada Mundial da Juventude, promovida pela Igreja Católica em 2013, a Copa do Mundo da FIFA, em 2014, e as Olimpíadas, em 2016.

A grande cobertura midiática dos eventos e a aglomeração de pessoas e delegações estrangeiras foram de fato algumas das razões que motivaram as iniciativas parlamentares. Em grande parte das proposições verifica-se a justificativa de que a visibilidade de tais eventos poderia atrair a atenção de organizações *terroristas*, justamente pelo caráter de comunicação comumente associado ao fenômeno.

No Projeto de Lei 4.674/2012, de autoria do Deputado Walter Feldman, menciona-se explicitamente a questão midiática na justificativa da proposição. De acordo com o Senador:

Outra preocupação que nos leva a elaborar a presente proposição diz respeito aos eventos vindouros da Copa do Mundo e das Olimpíadas, que atraem multidões e dificultam o trabalho de inspeção. Grupos terroristas podem aproveitar-se dessas dificuldades para se infiltrar, trazendo ao mundo suas mensagens insensatas de ideologias distorcidas de religião e dos diversos contextos geopolíticos.

A preocupação com os grandes eventos era tamanha que tentou-se criar, através do Projeto de Lei 728/2011 (arquivado em 19/11/2014), de autoria dos Senadores Marcelo Crivella, Ana Mélia e Walter Pinheiro, uma lei temporária apenas para disciplinar tipos penais (inclusive o de terrorismo) e infrações administrativas durante a Copa das Confederações de 2013 e a Copa do Mundo de 2014, ambas da FIFA.

Outro fator que possivelmente explica o crescimento do número de proposições legislativas a partir de 2010 é a eclosão de diversos movimentos populares no Brasil, notadamente a onda de manifestações ocorridas a partir de junho de 2013, quando reuniões públicas de variados setores da população reivindicavam os mais diversos interesses.

O Projeto de Lei 5.773/2013, de autoria do Deputado Onyx Lorenzoni, por exemplo, manifesta em sua justificativa preocupação com o caráter violento de alguns desses episódios – explosão de bombas, depredações etc. – e, a partir disso, defende o enquadramento de tais ações no tipo penal de terrorismo proposto.

Nesse contexto, um dos projetos mais discutidos na mídia e no âmbito jurídico foi o Projeto de Lei 499/2013, idealizado por uma comissão mista do Senado e da Câmara dos Deputados.

De acordo com Shimizu e Cacicedo (2014), a motivação do referido projeto foi claramente apresentar uma “resposta” às manifestações políticas ocorridas em 2013. Segundo os autores, tal providência demonstra o caráter expansionista e emergencial da política criminal brasileira que, diante da falta de capacidade do Estado para lidar com o exercício de direitos civis e políticos, prefere a criminalização ao fomento de tais direitos.

Conforme o texto inicial do projeto, o crime de terrorismo compreende:

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

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

§ 1º Se resulta morte:

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

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

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

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

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

IV – em locais com grande aglomeração de pessoas.

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

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

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

A nosso ver, trata-se de um projeto bastante problemático do ponto de vista jurídico-penal. Inicialmente, a expressão “provocar ou infundir pânico generalizado” é neutra e indeterminada. Os núcleos do tipo (provocar ou infundir) significam dar causa, produzir ou promover o “pânico generalizado”. Mas o que significaria tal expressão? E como quantificar objetivamente a ocorrência do resultado “medo”?

De acordo com a redação do projeto, para a realização do crime de terrorismo é necessário produzir “terror ou pânico generalizado” mediante uma ofensa ou tentativa de ofensa à vida, à integridade física ou à saúde ou à privação da liberdade de pessoa.

Teixeira (2014), ao comentar o tipo proposto dá um exemplo interessante acerca da problemática: imaginemos uma situação em que um torcedor, logo após uma partida de futebol, agride outro torcedor do time adversário, que reage imediatamente, gerando uma confusão que se alastra e causando pânico generalizado nos demais torcedores.

De acordo com o PLS 499/2013, o primeiro torcedor, que iniciou a confusão, não realizaria o tipo penal do *caput* do art. 2º, com a incidência da causa de aumento de pena prevista no § 2º, VI, por ser praticado em local de grande aglomeração de pessoas? Seria um absurdo que assim o fosse, pois não há qualquer elemento na conduta, já prevista em outros tipos penais, que justifique o enquadramento no tipo (muito mais grave) da referida proposição legislativa.

Afora essa estranha situação, a redação do PLS 499/2013 dá margem a uma série de interpretações controversas, o que não se coaduna de forma alguma com os princípios constitucionais e penais construídos no Brasil. O projeto também traz outras disposições polêmicas além da supracitada, mas que fogem ao objetivo do presente estudo, tais como a previsão do crime de terrorismo contra coisa (art. 4º) e a criminalização de atos preparatórios no tipo do art. 3º (financiamento ao terrorismo).

Preocupado com o possível cerceamento do direito (constitucionalmente assegurado) à livre manifestação política e à liberdade de reunião, o Senador Romero Jucá propôs o Projeto de Lei 44/2014, praticamente idêntico ao PLS 499/2013. A única diferença é a inclusão de um dispositivo de exclusão do crime:

Art. 3º Não constitui crime de terrorismo a conduta individual ou coletiva de pessoas, movimentos sociais ou sindicatos, movidos por propósitos sociais ou reivindicatórios,

visando contestar, criticar, protestar, apoiar com o objetivo de defender ou buscar direitos, garantias e liberdades constitucionais.

Segundo o nosso entendimento, tal dispositivo não é suficiente para sanar os problemas do tipo penal elaborado no art. 2º, pois a simples previsão da referida excludente de tipicidade não retira a indeterminação dos termos utilizados, tais como “pânico generalizado”. Dessa forma, ainda seriam possíveis interpretações como a citada por Teixeira (2014) no caso da briga de torcedores no estádio de futebol.

Outro projeto que está sendo bastante discutido é o PLS 236/2012, de autoria de uma comissão de juristas liderada pelo Senador Pedro Taques, que visa a criar um novo Código Penal. Além de alterar vários institutos presentes na parte geral do Código vigente, o referido projeto visa a criar e suprimir diversos crimes.

Dentre os novos tipos penais está o terrorismo, que ganhou um capítulo inteiro no título dedicado aos crimes contra a paz pública. De acordo com a proposição, o terrorismo compreende:

Art. 239. Causar terror na população mediante as condutas descritas nos parágrafos deste artigo, quando:

I – tiverem por fim forçar autoridades públicas, nacionais ou estrangeiras, ou pessoas que ajam em nome delas, a fazer o que a lei não exige ou deixar de fazer o que a lei não proíbe;

II – tiverem por fim obter recursos para a manutenção de organizações políticas ou grupos armados, civis ou militares, que atuem contra a ordem constitucional e o Estado Democrático; ou

III – forem motivadas por preconceito de raça, cor, etnia, religião, nacionalidade, sexo, identidade ou orientação sexual, ou por razões políticas, ideológicas, filosóficas ou religiosas.

§ 1º Sequestrar ou manter alguém em cárcere privado;

§ 2º Usar ou ameaçar usar, transportar, guardar, portar ou trazer consigo explosivos, gases tóxicos, venenos, conteúdos biológicos ou outros meios capazes de causar danos ou promover destruição em massa;

§ 3º Incendiar, depredar, saquear, explodir ou invadir qualquer bem público ou privado;

§ 4º Interferir, sabotar ou danificar sistemas de informática e bancos de dados; ou

§ 5º Sabotar o funcionamento ou apoderar-se, com grave ameaça ou violência a pessoas, do controle, total ou parcial, ainda que de modo temporário, de meios de comunicação ou de transporte, de portos, aeroportos, estações ferroviárias ou rodoviárias, hospitais, casas de saúde, escolas, estádios esportivos, instalações públicas ou locais onde funcionem serviços públicos essenciais, instalações de geração ou transmissão de energia e instalações militares:

Pena – prisão, de oito a quinze anos, além das sanções correspondentes à ameaça, violência, dano, lesão corporal ou morte, tentadas ou consumadas.

Forma qualificada

§6º Se a conduta é praticada pela utilização de arma de destruição em massa ou outro meio capaz de causar grandes danos:

Pena – prisão, de doze a vinte anos, além das penas correspondentes à ameaça, violência, dano, lesão corporal ou morte, tentadas ou consumadas.

Exclusão de crime

§ 7º Não constitui crime de terrorismo a conduta individual ou coletiva de pessoas movidas por propósitos sociais ou reivindicatórios, desde que os objetivos e meios sejam compatíveis e adequados à sua finalidade.

Temos, então, que para realizar o crime é necessário: 1) a prática de alguma das condutas dos §§ 1º ao 5º; 2) a verificação de uma motivação específica (incisos I a III); 3) a ocorrência preceito primário “causar terror na população”.

A enumeração de condutas e motivações mais específicas não retira o caráter problemático da expressão “causar terror”, semelhante ao “pânico generalizado” do PLS 499/2013. As ações especificadas pelos parágrafos do art. 239 são lesivas em si e o que as diferencia é o resultado “terror” causado na população, o que demonstra o caráter extremamente amplo do tipo penal.

Como já explicitado, não pretendemos aqui fazer uma análise detida de cada projeto de lei que visa a tipificar o terrorismo no Brasil. A partir do exposto, cremos ter sido atingido o objetivo de traçar um panorama geral da situação legal acerca do terrorismo no Brasil e os padrões seguidos pelos projetos de lei que visam a tipificá-lo.

Passaremos, então, ao próximo capítulo, que tratará dos problemas de inserir o terrorismo em uma definição legal no Brasil, sobretudo em um tipo penal, e também trabalhar possíveis alternativas para além da criminalização.

#### **4 (Des) Necessidade de tipificar o crime de terrorismo no Brasil**

As considerações feitas até aqui propuseram-se a apreender algumas características acerca do fenômeno do terrorismo, ou seja, a fazer uma espécie de diagnóstico de como o instituto é compreendido nas searas histórico-política, doutrinária e legal. Os dados apresentados possibilitam a concluir preliminarmente que o terrorismo não possui uma compreensão unívoca em nenhuma das três categorias analisadas.

A análise da perspectiva histórico-política nos possibilitou perceber a variação constante do significado do termo conforme o contexto investigado. A pesquisa no campo doutrinário revelou algo semelhante, dado o grande número de elementos relacionados ao fenômeno. Na seara jurídico-legal, tanto no âmbito das organizações internacionais quanto das legislações domésticas, inclusive no Brasil, não há uma definição (ou projeto) que não apresente problemas do ponto de vista da efetivação do estado democrático de direito e de um direito penal garantista.

Dessa forma, o objetivo do presente capítulo é identificar os principais problemas relacionados à tipificação do terrorismo, considerando, para isso, a indefinição conceitual que paira a respeito do tema.

#### **4.1 Os problemas da tipificação**

##### **4.1.1 Os problemas estruturais dos tipos penais de terrorismo**

A partir da análise dos tipos penais, identificamos 4 (quatro) problemas estruturais que são inerentes ao esforço legislativo de criminalizar o terrorismo: 1) a violação, em todos eles, do princípio da legalidade pela criação de tipos vagos e imprecisos; 2) a constante recorrência aos elementos subjetivos; 3) a violação ao princípio do *ne bis in idem*; 4) a indefinição do bem jurídico.

“O **princípio da legalidade**, base estrutural do próprio estado de direito, é também a pedra angular de todo o direito penal que aspire à segurança jurídica” (BATISTA, 2007, p. 67, grifo nosso). Quer dizer, a individualização de uma conduta humana penalmente relevante através de um “tipo”, um enunciado legal descritivo anterior à ação, é um requisito essencial a um direito penal que aspire a promoção do Estado Democrático de Direito.

De acordo com Nilo Batista (2007), a principal função do princípio da legalidade é positivar a incriminação de uma conduta (função constitutiva), ou seja, é introduzir no mundo jurídico-penal quais ações são proibidas pelo Estado e quais penas devem ser cominadas para quem as praticar.

Ao mesmo tempo que o Estado exerce seu poder de coerção ao incriminar condutas individuais, ele também o limita (função garantia). Isso quer dizer que, ao criar crimes, o Estado confere duas formas de segurança jurídica à sociedade, pois, além de oportunizar o conhecimento prévio das condutas proibidas e das penas cominadas, assegura que nenhuma pessoa sofrerá uma punição penal diferente das predispostas na lei.

Dessa forma, o autor sugere que o princípio da legalidade, visto como garantia individual, desempenha 4 (quatro) funções: a) proibir a retroatividade da lei penal; b) proibir a criação de crimes e penas pelo costume; c) proibir o emprego de analogia para criar crimes, fundamentar ou agravar penas; d) proibir incriminações vagas e indeterminadas.

Todas as funções, evidentemente, são fundamentais para o direito penal. Entretanto, trataremos aqui apenas as que são pertinentes ao presente tópico, consideradas as violações observadas nos tipos penais de terrorismo.

Segundo Zaffaroni e Pierangeli (2011, p. 387) o tipo é um instrumento legal, logicamente necessário e de natureza predominantemente descritiva, pelo qual condutas humanas penalmente relevantes são individualizadas.

Instrumento legal porque deve estar na lei. Logicamente necessário porque sem um tipo é impossível julgar se uma conduta antijurídica e culpável constitui um ilícito penal. É predominantemente descritivo porque individualiza condutas humanas, sendo o verbo o elemento essencial para conotar uma ação – o que não quer dizer que o tipo seja absolutamente descritivo.

Nesse contexto, tipo fechado é aquele em que todos os elementos necessários para individualizar uma conduta são fornecidos pelo próprio tipo, sem que seja necessário recorrer a outros elementos, como regras éticas ou jurídicas, por exemplo. O tipo aberto, em oposição, requer a complementação de seu enunciado pelo intérprete para fazer sentido.

De acordo com o mesmo autor, os tipos abertos são constitucionais. Isso quer dizer que não necessariamente todos os elementos necessários para individualizar uma conduta humana penalmente relevante estarão no tipo.

Por exemplo, o art. 121, § 3º, do Código Penal, estabelece que quem dá causa ao resultado (morte de outra pessoa) mediante a violação de uma “regra de cuidado” comete homicídio culposo. Nesse contexto, outros elementos que não estão no tipo servirão para consolidar o entendimento do julgador, tais como um dever jurídico de observar normas técnicas de segurança.

Quando afirmamos que os tipos penais de terrorismo são “demasiadamente” abertos, nos referimos à existência de infinitas possibilidades interpretativas para um mesmo enunciado,

como por exemplo, “causar terror”. Qual seria, então, a diferença entre o exemplo do crime culposo e os tipos de terrorismo?

Basicamente, no crime culposo a discricionariedade do julgador está limitada a observar, no caso concreto, se a conduta extrapola os riscos aceitáveis pela sociedade. Mas o risco não “aceitável” deve produzir um resultado previsível e umnexo causal, em outras palavras, o resultado deve decorrer *exatamente* dessa inobservância de cuidado. Ou seja, existem parâmetros inteligíveis ao julgador, uma segurança que impede, por exemplo, a criminalização de condutas meramente arriscadas.

Os tipos penais de terrorismo que analisamos, por sua vez, são “demasiadamente” abertos porque não são claros na significação de seus elementos, ou seja, não são inteligíveis a todos e não permitem à sociedade conhecer exatamente quais condutas são proibidas.

Nilo Batista (2007, ps. 81-83) aponta as três características mais observadas nos tipos considerados abertos, as quais identificamos nos tipos penais de terrorismo: a) a ocultação do núcleo do tipo; b) o emprego de elementos sem precisão semântica; c) a edição de tipificações abertas e exemplificativas.

Pela ocultação do núcleo do tipo, não se sabe ao certo qual ação sofre desvalor pelo sistema jurídico-penal. Para ilustrar, o art. 121 do CP diz que “matar alguém” é crime. “Matar” significa a ação de fazer cessar a vida; “alguém”, outra pessoa. Nesse caso, está perfeitamente delimitada qual é a conduta reprovada pelo direito penal, diferentemente do que ocorre com o verbo da expressão “praticar outros atos de terrorismo” (art. 20 da Lei 7.170/1983), que não enseja nenhum juízo de desvalor.

Elementos sem precisão semântica são aqueles que não fornecem um nível de certeza acerca de seu conteúdo, permitindo uma interpretação elástica. Por exemplo, os termos “subversão da ordem” e “paz social” no PL 5.773/2013, de autoria do Deputado Federal Onyx Lorenzoni, que pretende alterar o Código Penal para acrescentar o crime de terrorismo, nos seguintes moldes:

Art. 288 - B. Saquear, incendiar, depredar bens públicos ou particulares, extorquir, impedir o funcionamento de serviços públicos ou particulares, assaltar, explodir bombas ou artefatos similares, sequestrar, manter em cárcere privado; praticar atentado ou sabotagem, com dano ou perigo efetivo a vida, integridade física e liberdade de locomoção, bem como crimes qualificados como hediondos ou a estes equiparados, com a finalidade específica de intimidar ou coagir a população civil, interferir na conduta ou coagir as autoridades públicas ou instituições estatais, mediante **subversão da ordem**, a praticar, deixar de praticar ou tolerar que se pratique ato contra a ordem pública, a **paz social** e a estabilidade institucional (grifo nosso).

Tipificações abertas e exemplificativas, por fim, são aquelas que enumeram descritivamente uma série de condutas – como no tipo acima – e, ao final, usam uma cláusula

de caráter analógico como “outros atos de terrorismo”. Não quer dizer que essa técnica sempre violará o princípio da legalidade, mas, a depender da redação, o legislador pode permitir ao intérprete a inclusão de tantas condutas quanto forem de seu interesse, o que, evidentemente, configura um risco para o Estado Democrático de Direito.

Os **elementos subjetivos do tipo** são “dados ou ‘circunstâncias que pertencem ao campo psíquico-espiritual e ao mundo de representação do autor’, que se projetam sobre os elementos objetivos do tipo, e manifestam-se como vontade regente da ação” (BITENCOURT, 2012, p. 397). De acordo com a teoria finalista da ação, adotada no Brasil, os elementos subjetivos integram o tipo e são compostos pelo elemento geral (dolo) e pelos elementos especiais (especial fim de agir).

Para Maurício Dieter (2008, p. 3), as tentativas de tipificar o terrorismo falharam em encontrar uma definição objetiva porque as ações normalmente identificadas como *terroristas* permeiam, praticamente, toda a parte especial do Código Penal e grande parte da legislação especial.

Como exemplo da última afirmação, podemos citar o tipo penal proposto pelo PLS 44/2014 (art. 2º, *caput*), de autoria do Senador Romero Jucá, que fala em “provocar ou infundir terror ou pânico generalizado *mediante ofensa ou tentativa de ofensa à vida, à integridade física ou à saúde ou à privação da liberdade de pessoa*” (grifo nosso).

Dessa forma, a solução encontrada para tipificar o instituto foi o apelo à dimensão subjetiva. Entretanto, como foi analisado nas seções anteriores, não há um consenso sobre os elementos que compõem o terrorismo e, conseqüentemente, também não se sabe qual seria o elemento subjetivo do tipo subjetivo. Maurício Dieter diz que:

De qualquer modo, se fosse o caso, seria possível pensar o tipo legal de terrorismo a partir de um complexo tipo subjetivo constituído de (a) dolo direto de primeiro grau, na vontade e consciência de realização do (aleatório) tipo objetivo, (b) dolo direto de segundo grau ou eventual em relação ao dano colateral, dependendo a caracterização de acordo com a representação desse dano como necessário ou possível e (c) um elemento subjetivo especial, como intenção de intimidar ou coagir “pelo terror” uma estrutura de poder - geralmente, um Estado - por meio da realização da ação típica (DIETER, 2008, p. 3).

Essa solução, evidentemente, não é aceitável. Em primeiro lugar, ela viola o princípio da legalidade no que diz respeito à proibição de tipos genéricos ou constituídos essencialmente por elementos subjetivos. Tal vedação faz sentido dentro da lógica constitucional de assegurar ao cidadão o conhecimento objetivo das condutas proibidas. Assim, permitir uma incriminação fundada apenas em elementos subjetivos significa retirar o caráter “racional” (relações de causa e efeito, nexos causal etc.) do tipo, possibilitando uma aplicação demasiadamente discricionária.

Em segundo lugar, um tipo penal nesses moldes representa um apelo excessivo à subjetividade do agente, ocasionando a aplicação de um “direito penal do autor”. Esse conceito, claramente inconstitucional, significa que o tipo não proíbe o ato, a conduta humana, mas a personalidade, a pessoa do autor. Quer dizer, criminaliza-se a *forma de ser* da pessoa, não suas ações, pois como não há elemento objetivo (conduta) claramente delimitado, o juízo de desvalor recaía na análise da subjetividade do autor.

Por sua vez, o **princípio do *ne bis in idem***, ou princípio que proíbe a dupla incriminação, de acordo com Damásio de Jesus (2014, p. 57), “possui duplo significado: 1º) penal material: ninguém pode sofrer duas penas em face do mesmo crime; 2º) processual: ninguém pode ser processado e julgado duas vezes pelo mesmo fato”.

A natureza do “crime de terrorismo”, como já dito, abrange diversas condutas delituosas *per si*. O que algumas proposições legislativas pretendem é diferenciá-lo dos crimes comuns a partir dos elementos a) medo, b) motivação e c) extensão do dano, como, por exemplo, o PLS 499/2013, o PLS 707/2011 e grande parte da legislação antiterrorista dos países analisados.

Obviamente, essa estratégia não tem o menor cabimento. Para ilustrar, se João, dolosamente, atira pedras nos vidros (para destruí-los) de três carros vazios, parados na frente de sua casa, por acreditar que as pessoas devam usar bicicletas em vez de carros, com o especial fim de atemorizar os demais vizinhos que utilizam carros. Cometerá, portanto, o crime de dano, previsto no art. 163, do Código Penal, e terá a pena fixada entre um a seis meses de detenção, ou multa.

Se estivesse em vigência o tipo penal proposto no PLS 707/2011, de autoria do Senador Blairo Maggi, por exemplo, teríamos como crime de terrorismo no Brasil:

Art. 1º Praticar, por motivo político, ideológico, filosófico, religioso, racista ou separatista, com o fim de infundir terror, ato de:

I - devastar, saquear, explodir bombas, sequestrar, incendiar, depredar ou praticar atentado pessoal ou sabotagem, causando perigo efetivo ou dano a pessoas ou bens;

(...)

Pena – reclusão, de quatro a dez anos.

Para configurar o referido crime, devemos nos perguntar, em primeiro lugar, a conduta (depredar) causou danos a bens? Em segundo lugar, houve motivação política, ideológica, filosófica, religiosa, racista ou separatista? Por último, houve o fim de infundir terror? No caso dado, para as três perguntas a resposta é afirmativa.

Quais seriam, então, os critérios determinar qual crime João cometeu? Os defensores da tipificação alegam que por meio de enunciados como o supracitado cria-se um tipo especial, no

qual a motivação e o “terror” constituiriam um *plus* em relação ao crime comum de dano. A pena mínima, no caso do PLS 707/2011 ser aprovado, aumentaria de um ano de detenção, ou multa, para quatro anos de reclusão.

A nosso ver, além de criar um tipo inconstitucional, por violação ao princípio da legalidade – presença de elementos vagos como “terror” e a preponderância dos elementos subjetivos –, a tipificação do terrorismo nesses moldes gera a possibilidade de uma dupla incriminação.

Em outras palavras, existiriam dois tipos penais para criminalizar uma mesma conduta, pois não existem critérios *objetivos* que diferenciem o dano encartado no art. 163 do Código Penal e o dano terrorista do art. 2º do PLS 707/2011.

Por fim, acreditamos que a criminalização do terrorismo, em qualquer hipótese, criaria um tipo que protegeria um **bem jurídico indeterminado**. De acordo com a concepção liberal de Claus Roxin (2009, p. 18-19), bens jurídicos são “circunstâncias reais dadas ou finalidades necessárias para uma vida segura e livre, que garanta todos os direitos humanos e civis de cada um na sociedade ou para o funcionamento de um sistema estatal que se baseia nestes objetivos”.

Nesse contexto, o direito penal estaria dotado de uma função social, pois a razão de sua existência seria assegurar uma existência livre, pacífica e segura, sempre e quando não fosse possível a resolução de conflitos sem a privação da liberdade. Os bens jurídicos só fariam sentido se inseridos na lógica de equilíbrio entre as intervenções estatais e a garantia das liberdades individuais.

Dessa forma, bem jurídico constituiria o horizonte para uma punição legítima, na medida em que, para o legislador interferir na vida da sociedade, seria necessário existir uma contenda relevante do ponto de vista da manutenção do equilíbrio (intervenções estatais x liberdades civis).

Nesse cenário, o autor aponta alguns limites que o conceito de bem jurídico traz ao legislador como, por exemplo, a inadmissibilidade de normas motivadas unicamente por ideologia ou que atentam contra os direitos fundamentais e a proibição de que simples atentados contra a moral justifiquem a norma penal, entre outros.

A importância do bem jurídico estaria, portanto, na fundamentação da existência da própria norma penal – não significa que este seja o único fundamento. O terrorismo, por ser um fenômeno de caráter complexo e não unívoco, atenta contra vários bens jurídicos tutelados pelo ordenamento penal.

Algumas propostas de tipificação, como a do PLS 236/2012, que visa a criar um novo Código Penal no Brasil, enquadra o terrorismo no título reservado aos “crimes contra a paz

pública”. Outros projetos, como o PLS 588/2011, definem o terrorismo a partir da proteção de bens jurídicos variáveis.

Como não há consenso acerca da própria natureza do terrorismo, tampouco existe convergência quanto ao bem jurídico a ser protegido. A nosso ver, essa fórmula é perigosa para a manutenção de um sistema jurídico-penal mínimo e que vise a garantir as liberdades fundamentais, ainda mais quando as penas cominadas são tão elevadas.

A ocultação do bem jurídico protegido pela norma funciona como a ocultação de sua justificativa. Quer dizer, sem um bem jurídico definido não há legitimidade na ação do Estado de interferir nas liberdades individuais, não há um “porquê” para a existência de uma legislação “antiterrorista”.

#### **4.1.2 O direito penal do inimigo e o populismo penal**

A tendência de aumento da legislação é um fenômeno comum após casos de grande repercussão midiática. Nos países que já definiram o terrorismo como crime e nas organizações internacionais, grande parte da legislação sobre o tema foi editada pouco tempo após o acontecimento de eventos *terroristas*, como os atentados de 11 de setembro de 2001.

No Brasil, semelhantemente, boa parte dos projetos de lei sobre terrorismo em tramitação foram elaborados em períodos como esses. Como já tratado no tópico 3.3, alguns motivos que possivelmente explicam esse aumento, principalmente a partir do ano de 2010, são os eventos internacionais como a Copa do Mundo de 2014 da FIFA e as Olimpíadas, além da ocorrência de uma onda manifestações populares em 2013.

Para além da questão do terrorismo, cita-se o caso da Lei 8.930/1994, que alterou a Lei de Crimes Hediondos (8.072/1990), para incluir o homicídio “praticado em atividade típica de grupo de extermínio, ainda que cometido por um só agente” no referido documento. A iniciativa do projeto de lei que deu origem à lei de 1994 ocorreu após o assassinato de Daniela Perez, filha da novelista Glória Perez, que reuniu mais de um milhão de assinaturas em favor da alteração da legislação.

Nesse contexto, a expansão punitivista não é apenas uma mera especulação, mas um dado concreto. Gazoto (2010) fez um estudo estatístico sobre todas as leis que alteraram o sistema penal entre os anos de 1940 até o final do primeiro semestre de 2009, em relação aos seus efeitos.

Para isso, considerou mais gravosas as leis que criaram novos tipos penais e que restringiram direitos, tais como progressão de regime e liberdade provisória. Benéficas as que

aboliram ou diminuíram penas ou criaram benefícios como causas de extinção da punibilidade. Mistas as que continham disposições em ambos os sentidos. E indiferentes as que somente especificaram crimes, referindo-se a penas já existentes, a condutas do mesmo gênero.

O resultado da pesquisa foi o seguinte:

**Tabela 2 - Leis criminais aprovadas (1940 - jun/2009) quanto aos seus efeitos**

<b>Leis</b>	<b>Quant.</b>	<b>%</b>
Gravosas	98	80,3
Benéficas	15	12,3
Mistas	5	4,1
Indiferentes	4	3,3
<b>Total</b>	<b>122</b>	<b>100</b>

Fonte: (GAZOTO, 2010, p. 210).

Além do quadro acima, o autor fez um estudo muito mais amplo sobre o aumento do rigor punitivo no direito penal brasileiro. Para isso, realizou também pesquisas sobre a composição do Poder Legislativo nos mais diversos períodos e a análise das principais incidências temáticas nas leis e projetos de lei, entre outras.

Nesse contexto, chegou a algumas conclusões, oriundas principalmente da exposição de motivos dos projetos de lei analisados de 2007 a 2009, tais como:

1. as exposições dos motivos (manifestos) dos projetos de leis quase sempre trazem como argumento a necessidade da repressão, justificada pela superveniência da gravidade do fato; e a utilidade da pena, como meio dissuasório/preventivo. Não obstante, não apresentam dados empíricos que possam sustentar suas posições;
2. é comum, nas exposições de motivos, o apelo exagerado, puramente retórico, do valor ético-moral da proteção estatal ao interesse em questão, mas sem nenhuma referência a critérios de proporcionalidade;
3. muitos projetos são de forte apelo emocional;
4. não poucas vezes, os parlamentares deixam expresso que suas preocupações decorrem de leituras de jornais e influência da mídia, em geral;
5. em projetos que envolvem o tema proteção de menores, mulheres, idosos e minorias, é prática comum a criação de medidas extrapenais meramente programáticas – de eficácia duvidosa – que, concretamente, aumentam penas e incidências de aplicação de leis penais, sob a justificativa de maior efetividade das medidas protetivas que estabelece; tais projetos têm tido como autoras indiretas entidades e associações representativas de interesses desses segmentos sociais, tais como o Comitê Latino-Americano de Defesa dos Direitos da Mulher e o Fórum de

Entidades Negras do Rio Grande do Sul, o que importa, evidentemente, em uma visão unilateral do problema social envolvido e exacerbação de penas;

6. mais recentemente, houve maior focalização nos temas dos crimes praticados na direção de veículo automotor – mormente quando há embriaguez –, bem como na pedofilia, corrupção e infrações de menores; fatos que sempre ocorreram, mas que tiveram forte presença na mídia dos últimos anos;

7. as representações, influências e tendências ao rigor penal são encontradas, em um mesmo grau de intensidade, na Câmara dos Deputados e no Senado Federal;

8. as representações, influências e tendências ao rigor penal são encontradas, em um mesmo grau de intensidade, em todos os principais partidos políticos;

9. diversamente, muitos projetos penalizantes são de autoria de parlamentares oriundos de profissões ligadas à repressão criminal: policiais civis e militares e membros do Ministério Público (GAZOTO, 2010, p. 282-284).

A partir disso, Gazoto sugere que no Brasil ocorreu a implantação de um *populismo penal*. Uma definição simplória de populismo sugere que o fenômeno relaciona-se com o uso da mídia para o “domínio” de um grande público, uma manipulação das massas. Envolve um trabalho sobre bases não-rationais (emocionais) para a conquista de popularidade, independentemente do conteúdo do discurso.

Assim, populismo penal seria o uso dessa técnica no âmbito do direito penal. O seu modo de proceder funcionaria basicamente através da prática de ações governamentais tendenciosas, manipuladoras e falaciosas para, supostamente, atender a opinião e o apelo públicos.

Gazoto (2010, p. 285-286) observa que a política criminal baseada no populismo penal encontra seu alicerce na mídia e na representação da sociedade que é passada às grandes massas. Através do discurso de que os índices de criminalidade estão aumentando e que o nível de insegurança deve diminuir, são propostas leis mais rígidas que, por razões evidentes, muitas vezes não representam um enfretamento dos problemas de maneira real.

Dessa forma, são propostas cada vez mais e mais leis rígidas, em um ciclo que envolve a troca de votos por endurecimento penal. Nesse sentido, é interessante contextualizar a discussão com o conceito de Marcelo Neves (2007) sobre *legislação simbólica*, a qual seria um tipo de norma produzida em momentos de grande tensão social.

Nela, a dimensão político-ideológica é mais valorizada do que a função normativa. Significa que o principal objetivo dessa espécie de produção normativa não é a eficácia do texto produzido, mas a conotação política de sua elaboração. Dessa forma, o autor associa a produção de legislação simbólica à confirmação de valores sociais, à demonstração de capacidade de ação ou ao adiamento de conflitos sociais por meio de compromissos dilatórios.

Toda lei (em sentido amplo) carrega em si uma orientação política e a confirmação de certos valores na sociedade. Entretanto, para Marcelo Neves, em algumas modalidades de legislação simbólica a confirmação de valores seria o principal objetivo da produção normativa, ou seja, representaria uma forma de “vitória” de um grupo político.

Nos casos normalmente identificados pela comunidade internacional como terroristas, por exemplo, verifica-se a tendência de confirmação das concepções estadunidenses sobre o tema. Aliás, na jurisdição dos próprios Estados Unidos, são tantos os tipos penais para o terrorismo (vide tópico 3.2.1) que são constantes as confusões no momento de aplicação prática da norma, possibilitando uma aplicação autoritária das definições por parte do governo (TIEFENBRUN, 2003, p. 364).

A demonstração de capacidade de ação através da aprovação de legislação também é um comportamento recorrente, sobretudo no campo do direito penal. Através desse comportamento, o Estado tem como principal meta demonstrar que é capaz de agir (e que certamente o fará) caso ocorra alguma ameaça às estruturas estatais. Por isso, em determinados momentos se perde o interesse pela dimensão normativa da lei e pela sua eficácia em detrimento da simbologia que a ação tomará.

No direito penal, a produção de legislação simbólica geralmente está associada à instituição de mecanismos mais repressivos e de maior controle por parte do Estado. O clamor por punições mais rigorosas e endurecimento das políticas criminais é, nesse contexto, um dos principais objetos de estudo dos penalistas e criminólogos.

Nesse sentido, Hassemer (apud TAVAREZ, 2014) trabalha a noção de direito penal simbólico. Segundo o autor alemão, a produção normativa-penal tem dois objetivos: um explícito, manifesto, e outro implícito, latente. Tal dicotomia seria, em última instância, a expressão da *racionalidade* que justifica a incriminação. Ou seja, a incriminação seria composta pela relação de causalidade e pela racionalidade que a legitima.

O objetivo manifesto da norma penal seria a proteção de um bem jurídico; o implícito, por sua vez, a noção de utilidade. Entretanto, conforme o mesmo autor, essa legitimação é absolutamente ilusória, pois a ideia de proteção a bens jurídicos seria apenas uma ficção da *racionalidade* que tenta fundamentar a existência do direito penal. Assim, ao conteúdo aparentemente racional e lógico que justifica a incriminação seria adicionada a utilidade da norma penal:

Se o simbólico é, agora, a expressão de uma utilidade, na verdade, seu uso está associado à necessidade de justificar de qualquer modo a legalidade, ainda que esta legalidade não corresponda aos interesses diretos da comunidade, ou seja, ainda que ela careça de legitimidade. Visto desta forma, também os códigos contêm, sempre, uma natureza não apenas protetiva, como quer a doutrina, mas simbólica e, portanto,

justificativa. (...) A verdade do conteúdo dos textos vai indicar que a lei não é aquilo que se apresenta como tal, ou seja, que se apresenta como legítima, na medida em que é expressa pela voz da autoridade, que tanto pode ser o legislador quanto o juiz; mas, pelo contrário, encerra outros objetivos, tão diversos quanto diversos os interesses da autoridade que os manifesta. Os verdadeiros objetivos, portanto, não estão na própria evidência de legalidade, mas naquilo que expressa os sentimentos e os interesses da autoridade (TAVAREZ, 2014, p. 7).

Em termos concretos, a crítica incide na questão de que a incriminação não pode ser justificada apenas porque “está na lei”, porque foi positivada. Apesar de importante para conter o anseio punitivo estatal, a legalidade não pode ser o único fundamento da incriminação, pois, se assim o fosse, estaria comprometida a própria noção de Estado Democrático de Direito.

Ao transpor essa discussão doutrinária para o tema de fundo do presente trabalho, vemos que a dimensão simbólica da legislação antiterrorista é, na maioria dos casos analisados, a mais valorizada. Como não há uma ideia comum do que seja o terrorismo, os Estados e as organizações internacionais editam leis e resoluções como se o fenômeno fosse autoexplicativo, justificando a norma pela norma e fazendo uso político disso.

Temos, então, uma erosão dos princípios do Estado Democrático de Direito, pois o que se observa nos tipos penais vigentes ou propostos é, na verdade, a manifestação da expansão de um poder punitivo que cria inimigos na sociedade através do populismo penal, dada a indefinição do instituto tipificado.

O termo *inimigo*, aqui, é usado no sentido assinalado por Günther Jakobs (2009, p. 31), para quem não é correto afirmar que todo homem tem direito a ser tratado como pessoa, mas sim que “todo aquele que ao menos de alguma forma realiza fidelidade segura ao direito tem a pretensão de ser tratado como pessoa, e quem não dá provas dessa realização será então hetero-administrado ou seja, não será tratado como pessoa”.

Para o autor, portanto, é necessário tratar o indivíduo que se posiciona de forma contrária ao ordenamento como um inimigo da sociedade. Tal posição se justificaria no fato de que o transgressor, ao quebrar o pacto contratualista, escolhe o caminho juridicamente reprovado porque simplesmente não é mais capaz de viver em comunidade, ou seja, não é mais pessoa.

O direito penal do inimigo, nome que se costuma dar à esta doutrina de Jakobs, opera essencialmente sobre a restrição de garantias fundamentais com a finalidade de supressão de uma ameaça. Dessa forma, seu objetivo não é a garantia da vigência da norma, mas a eliminação de um perigo.

Segundo Damásio de Jesus (2008), o fundamento do direito penal do inimigo estaria: 1) na segurança que os cidadãos têm direito de exigir do Estado; 2) na legitimidade do governo para eliminar elementos prejudiciais à sociedade, com base nos instrumentos permitidos pelo

direito; 3) na limitação do próprio direito penal do inimigo, que deve ser uma exceção, pois o Estado tem o dever de evitar a sua proliferação por todo o direito penal.

A partir dessas bases teóricas, Jakobs (2009, p. 32) admite expressamente a aplicação de um tratamento diferenciado ao terrorismo, pois, “em suma, o direito penal especificamente voltado contra terroristas tem antes a tarefa de garantir a segurança do que manter a vigência do direito, a qual é inferível da finalidade da pena e dos tipos penais correspondentes”.

As principais consequências da adoção desse ponto de vista são a criminalização de atos preparatórios (v.g. financiamento do terrorismo), o aumento das penas de forma desproporcional em relação à lesão, a volatilização das garantias processuais e a edição de tipos abertos e confusos.

Vale ressaltar que o próprio Jakobs acredita que o direito penal do inimigo é um fenômeno prejudicial ao Estado Democrático de Direito, mas que é impossível eliminá-lo por completo. Dessa forma, suas proposições almejam *conter* o seu avanço. Nesse sentido, admite a abertura de exceções aos princípios do direito penal liberal em momentos de emergência e de necessidade de manutenção do Estado de direito.

Em relação ao tema, Zaffaroni assinala que:

Isso é o que quase todo o penalismo e boa parte da teoria política fizeram desde que a modernidade considerou – e continua considerando – compatível um incompreensível conceito não bélico de inimigo com o Estado constitucional de direito, sem se dar conta que esse pretense conceito, fora de uma hipótese de guerra real, corresponde ao Estado absoluto, que, por sua essência, não tolera limite nem parcialização de espécie alguma, ou seja, que inevitavelmente importa o abandono do princípio do Estado de direito” (ZAFFARONNI, 2007, p. 159).

É exatamente isso que defendemos ao afirmar a impropriedade de se definir criminalmente um termo complexo como o terrorismo. A partir da abertura de exceções ao Estado Democrático de Direito, cria-se, na verdade, uma implosão de suas bases, pois o argumento da necessidade, da emergência, pode ser usado para transformar em inimigo qualquer pessoa, em qualquer tempo e em qualquer extensão.

Assim, admitir a existência do conceito de inimigo no Estado de Direito através de discriminações como as observadas em relação ao *terrorismo*, significa a instituição de um Estado de Polícia que, naturalmente, desembocará em um Estado Absolutista.

## 4.2 Alternativas à tipificação

A partir do exposto, fica claro que o esforço legislativo para tipificar o terrorismo envolve uma série de problemas. Fazemos, então, a seguinte pergunta: qual deve ser a posição do Brasil em relação ao problema?

De acordo com Condeixa (2012) uma possível alternativa que exclua a tipificação pode ser a consideração do terrorismo como circunstância judicial. A doutrina penal denomina como circunstâncias judiciais os elementos constantes do art. 59 do Código Penal, *in fine*:

Art. 59 O juiz, atendendo à culpabilidade, aos antecedentes, à conduta social, à personalidade do agente, aos motivos, às circunstâncias e consequências do crime, bem como ao comportamento da vítima, estabelecerá, conforme seja necessário e suficiente para reprovação e prevenção do crime.

A lei não define o conteúdo desses termos, deixando a cargo do juiz a interpretação acerca de seu significado na primeira fase da dosimetria da pena. Para efeitos de fixação da pena-base, devem ser analisadas todas as circunstâncias judiciais. Se todas forem favoráveis, a pena deverá ser fixada no mínimo legal. Se apenas algumas forem favoráveis, deve-se afastar um pouco a pena do mínimo legal. Se entretanto, todas forem desfavoráveis, é possível fixar a pena-base até o ponto médio entre as penas máxima e mínima cominadas ao crime.

Segundo Condeixa (2012), o terrorismo não é um tipo penal, mas uma motivação para a prática de determinadas condutas já consideradas criminosas. Nesse contexto, defende a aplicação do art. 1º, § 4º, da Lei 10.744/2003, como definição para o instituto:

Art. 1º (...) § 4º Entende-se por ato terrorista qualquer ato de uma ou mais pessoas, sendo ou não agentes de um poder soberano, com fins políticos ou terroristas, seja a perda ou dano dele resultante acidental ou intencional.

Para o autor, essa definição, apesar de vaga, seria suficiente para balizar o tema, pois podem ser extraídos três elementos para um conceito: 1) trata-se de um ato humano; 2) os fins são políticos ou terroristas; 3) existe um dano. Dessa forma, a conjunção “ou” em “fins políticos ou terroristas” denotaria que nem todo fim terrorista é político. Caberia, portanto, à doutrina e à jurisprudência a elaboração do conceito de “fins terroristas”.

Como consequência, se ocorrer a prática de um crime com motivação terrorista, a pena a ser aplicada deve ser a do próprio tipo penal, que seria submetido ao regramento da Lei de Crimes Hediondos. Se, entretanto, o bem jurídico da conduta atingido for algum da Lei de Segurança Nacional, deve ser aplicada a referida lei e as penas cominadas em seu texto, sem prejuízo do emprego da Lei 8.072/1990.

A nosso ver, essa não seria uma solução adequada. Em primeiro lugar, porque a transferência do terrorismo do tipo penal para as circunstâncias judiciais não eliminaria a controvérsia sobre o significado do termo. Quer dizer, *terrorismo* teria o mesmo caráter ambíguo e confuso, pois a definição proposta pelo autor (art. 1º, § 4º, da Lei 10.744/2003) é tautológica ao afirmar, em outras palavras, que “entende-se por ato terrorista um ato humano motivado por fins terroristas”.

Em segundo lugar, a proposta de delegar à doutrina e à jurisprudência a complementação do sentido do termo também não é apropriada. Conforme visto nos capítulos anteriores (vide tópicos 2 e 3), não há um consenso sobre os elementos mínimos do fenômeno *terrorismo*, seja na esfera política, acadêmica, jurídica ou legal.

Dessa forma, acreditamos que a proposta de considerar o terrorismo como circunstância judicial seria tão inadequada quanto a sua tipificação, visto que os riscos de uma aplicação discricionária e oportunista continuariam. Apesar do impacto menor na pena, qualquer valor a ela acrescido deve ser racionalmente justificado, como forma de garantia à manutenção do Estado Democrático de Direito, o que, a nosso ver, não é viável a partir da referida proposição.

Dito isso, a posição que nos parece mais prudente em relação ao problema é a apontada por Zaffaroni (2007, p. 184), ao comentar a *lógica do quitandeiro*:

Poderíamos responder com a chamada *lógica do quitandeiro*, que não apenas é extremamente respeitável como também impecável, e com a qual nós, penalistas, temos muito o que aprender. Se uma pessoa vai a uma quitanda e pede um antibiótico, o quitandeiro lhe dirá para ir à farmácia, porque ele só vende verduras. Nós, penalistas, devemos dar este tipo de resposta saudável sempre que nos perguntam o que fazer com um conflito que ninguém sabe como resolver e ao qual, como falsa solução, é atribuída natureza penal (ZAFFARONI, 2007, p. 184).

A intenção de buscar respostas de natureza penal para todos os problemas da sociedade tem demonstrado que, além do aumento do rigor punitivo não representar qualquer melhora nas situações em geral, a volatilização de direitos e garantias em caráter de emergência tem se tornado, na verdade, instrumento de caráter perpétuo.

O cerceamento de liberdades em prol de segurança é um argumento que deve ser analisado com bastante cautela, especialmente quando está em discussão um fenômeno tão pouco compreendido e tão complexo como o terrorismo, pois: 1) o conteúdo do termo *terrorismo* foi apropriado e ressignificado na história diversas vezes, não havendo um ou alguns significados que traduzam um padrão do fenômeno; 2) os estudos acadêmicos também não foram capazes de chegar a um entendimento minimamente comum acerca de sua interpretação.

Não enxergamos a possibilidade de encontrar uma definição legal ou jurídica de terrorismo sem que a própria sociedade não o tenha compreendido ainda. Pelo que foi exposto,

percebe-se que esse esforço legislativo de qualquer maneira cairia nos problemas dos tipos abertos, da constante recorrência aos elementos subjetivos, da violação ao princípio do *ne bis in idem* e da indefinição do bem jurídico.

Além disso, tais iniciativas contribuiriam para a criação de inimigos na sociedade e de discriminações (inaceitáveis) legitimadas pelo próprio direito, o que representaria, sem dúvida, um risco para a existência do próprio Estado Democrático de Direito.

Portanto, acreditamos que a posição mais prudente do Brasil frente ao problema é a de evitar o uso do termo de qualquer maneira e **não tipificar o terrorismo**, o que não é sinônimo de impunidade.

Os atos normalmente identificados como terroristas já são atos criminalizados pelo direito brasileiro e já existem leis suficientes para uma repressão efetiva, de modo que em nenhuma hipótese é possível que não ocorra uma justa individualização, processamento, julgamento e condenação dos responsáveis por omissão legislativa.

Se, no caso concreto, existirem as características de um crime contra a humanidade, deve ser aplicado o Estatuto de Roma, que está incorporado ao ordenamento penal brasileiro, e os responsáveis devem ser julgados pelo Tribunal Penal Internacional.

Se, entretanto, ocorrer um sequestro, homicídio, ou dano, por exemplo, devem ser aplicadas as penas já existentes, observadas, em todos os casos, as regras de concurso material, concurso formal, participação etc.

Desse modo, também não ficam descumpridas as obrigações internacionais assumidas pelo Brasil nas diversas convenções internacionais e tratados para reprimir o *terrorismo*, pois o que muda é apenas o *nomen iuris* dado aos crimes no território nacional.

## 5 Conclusões

No estudo dos usos e significados políticos do termo *terrorismo* durante a história observamos que o entendimento do tema é circunstancial e instável. Percebeu-se que os contextos político, social e econômico influenciaram não apenas uma mudança parcial de compreensão sobre o instituto, mas uma completa ressignificação da alcunha de *terrorista* na história.

Nesse sentido, a análise dos apontamentos acadêmicos permitiu entender que a indefinição conceitual de terrorismo é um padrão também no meio científico. Inicialmente, foi observada uma proliferação indiscriminada de definições para o termo, o que reflete a dificuldade em lidar com o termo.

Apesar dos estudos analisados demonstrarem a existência de elementos que apresentam uma certa frequência nas definições, tais como violência, intimidação e comunicação, não foi possível atestar a formação de um entendimento comum entre eles.

Em relação à situação da legislação internacional no âmbito das organizações internacionais investigadas, observou-se o padrão de conceituar o terrorismo de forma ampla e vaga. Como forma de demonstrar capacidade de ação, inúmeras resoluções foram editadas e diversos tratados assinados no sentido de instituir uma repressão, como se o fenômeno fosse autoexplicativo.

No âmbito da legislação interna dos países analisados, o padrão observado foi o mesmo, qual seja, de instituir uma repressão através de definições vagas e amplas.

No contexto brasileiro, diversos documentos legislativos, inclusive a Constituição, referem-se ao terrorismo como fenômeno a ser reprimido sem, entretanto, defini-lo. Pelas razões apresentadas, acreditamos que os conceitos existentes (art. 20 da Lei 7.170/1983 e art. 1º, § 4º, da Lei 10.744/2003) não são suficientes para gerar quaisquer efeitos no âmbito penal.

Os projetos de lei em tramitação no Congresso Nacional, por sua vez, demonstraram o padrão de criminalizar o terrorismo a partir de tipos penais vagos e imprecisos, além de cominar penas desproporcionais às condutas descritas.

A partir do exposto, observa-se que os objetivos específicos da pesquisa foram cumpridos. Dessa forma, a primeira conclusão que se vislumbra é a de que o terrorismo é um fenômeno complexo, de difícil compreensão, porque heterogêneo por natureza, não unívoco, o que se reflete nas concepções do tema pelas áreas política, acadêmica e legal.

Por esse motivo, a segunda conclusão é a de que a apreensão de um conceito pouco compreendido como o terrorismo em um tipo penal é desnecessária. Em outras palavras, é impossível cumprir todos os requisitos de criminalização de uma conduta sem entender exatamente o que está sendo criminalizado.

Portanto, a posição mais prudente frente ao problema é a de não utilizar o termo *terrorismo* em tipos penais, o que não significa desprezar a natureza delitiva dos atos normalmente associados ao fenômeno.

## Referências

AGAMBEN, Giorgio. **Estado de Exceção**. Tradução de Iraci D. Poleti. São Paulo, Boitempo, 2004.

BATISTA, Nilo. **Introdução crítica ao Direito Penal brasileiro**. 11 ed. Rio de Janeiro: Revan, 2007. Livro eletrônico.

BEGORRE-BRET, Cyrille. The definition of terrorism and the challenge of relativism. **Cardozo Law Review**, Nova Iorque, v. 27, n. 5, p. 1987-2005, mar. 2006.

BITENCOURT. Cezar Roberto. **Tratado de Direito Penal**. 17 ed. rev., ampl. e atual. São Paulo: Saraiva, 2012. v. 1. Livro eletrônico.

BRASIL. **Decreto 4.975**, de 30 de janeiro de 2004. Disponível em:  
<[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2004/decreto/d4975.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/decreto/d4975.htm)> Acesso em: 30 nov. 2014.

BRASIL. **Decreto 5.015**, de 12 de março de 2004. Disponível em:  
<[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2004/decreto/d5015.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/decreto/d5015.htm)> Acesso em: 30 nov. 2014.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Habeas corpus 96.007/SP**, Rel. Min. Marco Aurélio. Disponível em:  
<<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=3390584>> Acesso em: 30 nov. 2014.

BRASIL. **Constituição Federal**. Disponível em:  
<[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/ConstituicaoCompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/ConstituicaoCompilado.htm)> Acesso em: 30 nov. 2014.

BRASIL. **Lei 8.072**, de 25 de julho de 1990. Disponível em:  
<[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8072.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8072.htm)> Acesso em: 30 nov. 2014.

BRASIL. **Lei Complementar 105**, de 10 de janeiro de 2001. Disponível em:  
<[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lcp/lcp105.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp105.htm)> Acesso em: 30 nov. 2014.

BRASIL. **Lei 6.815**, de 19 de agosto de 1980. Disponível em:  
<[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l6815.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6815.htm)> Acesso em: 30 nov. 2014.

BRASIL. **Lei 12.850**, de 2 de agosto de 2013. Disponível em:  
<[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2013/lei/l12850.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/lei/l12850.htm)> Acesso em: 30 nov. 2014.

BRASIL. **Lei 10.744**, de 9 de outubro de 2003. Disponível em:  
<[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/2003/l10.744.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2003/l10.744.htm)> Acesso em: 30 nov. 2014.

BRASIL. **Lei 7.170**, de 14 de dezembro de 1983. Disponível em:  
<[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l7170.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l7170.htm)> Acesso em: 30 nov. 2014.

BRASIL. **Código Penal**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/del2848.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del2848.htm)> Acesso em: 30 nov. 2014.

BRASIL. **Lei 8.930**, de 6 de setembro de 1994. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L8930.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8930.htm)> Acesso em: 30 nov. 2014.

BRASIL. Congresso Nacional. **Projeto de Lei 728/2011**. Define crimes e infrações administrativas com vistas a incrementar a segurança da Copa das Confederações FIFA de 2013 e da Copa do Mundo de Futebol de 2014, além de prever o incidente de celeridade processual e medidas cautelares específicas, bem como disciplinar o direito de greve no período que antecede e durante a realização dos eventos, entre outras providências.

Disponível em:

<[http://www.senado.gov.br/atividade/materia/detalhes.asp?p\\_cod\\_mate=103652](http://www.senado.gov.br/atividade/materia/detalhes.asp?p_cod_mate=103652)> Acesso em: 30 nov. 2014.

BRASIL. Congresso Nacional. **Projeto de Lei 2.462/1991**. Define os crimes contra o Estado Democrático de Direito e a Humanidade. Disponível em:

<<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=18156>> Acesso em: 30 nov. 2014.

BRASIL. Congresso Nacional. **Projeto de Lei 149/2003**. Altera o Decreto Lei nº 2848, de 7 de dezembro de 1940 – Código Penal, tipificando o crime de terrorismo e dá outras providências. Disponível em:

<<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=104916>> Acesso em: 30 nov. 2014.

BRASIL. Congresso Nacional. **Projeto de Lei 7.765/2010**. Tipifica o crime de terrorismo. Disponível em:

<[http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarintegra;jsessionid=D8A214038C5FAADD0ACABE45A9F5838C.node2?codteor=797863&filename=Avulso+-PL+7765/2010](http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=D8A214038C5FAADD0ACABE45A9F5838C.node2?codteor=797863&filename=Avulso+-PL+7765/2010)> Acesso em: 30 nov. 2014.

BRASIL. Congresso Nacional. **Projeto de Lei 3.714/2012**. Tipifica o crime de terrorismo. Disponível em:

<[http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarintegra;jsessionid=1115E15971FC593EBE9A4A23DF34F68E.node1?codteor=993095&filename=Avulso+-PL+3714/2012](http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=1115E15971FC593EBE9A4A23DF34F68E.node1?codteor=993095&filename=Avulso+-PL+3714/2012)> Acesso em: 30 nov. 2014.

BRASIL. Congresso Nacional. **Projeto de Lei 4.674/2012**. Dispõe sobre os crimes relacionados a atividades terroristas e dá outras providências. Disponível em:

<[http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarintegra?codteor=1037024&filename=PL+4674/2012](http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1037024&filename=PL+4674/2012)> Acesso em: 30 nov. 2014.

BRASIL. Congresso Nacional. **Projeto de Lei 5.571/2013**. Tipifica o crime de terrorismo e estabelece outras disposições. Disponível em:

<<http://www.camara.gov.br/sileg/integras/1095144.pdf>> Acesso em: 30 nov. 2014.

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

outras disposições. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/sileg/integras/1106624.pdf>> Acesso em: 30 nov. 2014.

BRASIL. Congresso Nacional. **Projeto de Lei do Senado 588/2011**. Define os crimes de terrorismo e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.senado.gov.br/atividade/materia/detalhes.asp?p\\_cod\\_mate=102431](http://www.senado.gov.br/atividade/materia/detalhes.asp?p_cod_mate=102431)> Acesso em: 30 nov. 2014.

BRASIL. Congresso Nacional. **Projeto de Lei do Senado 707/2011**. Define o crime de terrorismo. Disponível em: <[http://www.senado.gov.br/atividade/materia/detalhes.asp?p\\_cod\\_mate=103469](http://www.senado.gov.br/atividade/materia/detalhes.asp?p_cod_mate=103469)> Acesso em: 30 nov. 2014.

BRASIL. Congresso Nacional. **Projeto de Lei do Senado 762/2011**. Define crimes de terrorismo. Disponível em: <[http://www.senado.gov.br/atividade/materia/detalhes.asp?p\\_cod\\_mate=103889](http://www.senado.gov.br/atividade/materia/detalhes.asp?p_cod_mate=103889)> Acesso em: 30 nov. 2014.

BRASIL. Congresso Nacional. **Projeto de Lei do Senado 236/2012**. Reforma do Código Penal Brasileiro. Disponível em: <[http://www.senado.gov.br/atividade/materia/detalhes.asp?p\\_cod\\_mate=106404](http://www.senado.gov.br/atividade/materia/detalhes.asp?p_cod_mate=106404)> Acesso em: 30 nov. 2014.

BRASIL. Congresso Nacional. **Projeto de Lei do Senado 499/2013**. Define crimes de terrorismo e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.senado.leg.br/atividade/materia/detalhes.asp?p\\_cod\\_mate=115549](http://www.senado.leg.br/atividade/materia/detalhes.asp?p_cod_mate=115549)> Acesso em: 30 nov. 2014.

BRASIL. Congresso Nacional. **Projeto de Lei do Senado 44/2014**. Define crimes de terrorismo e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.senado.gov.br/atividade/materia/detalhes.asp?p\\_cod\\_mate=116203](http://www.senado.gov.br/atividade/materia/detalhes.asp?p_cod_mate=116203)> Acesso em: 30 nov. 2014.

BRITO, Alexis Augusto Couto de. Movimentos sociais e a segurança nacional. **Boletim IBCCrim**, São Paulo, n. 22, v. 254, p. 3-5, jan. 2014.

CAMPOS, Gabriel Silveira de Queirós. **O Combate ao Terrorismo no Âmbito das Nações Unidas**: o Sistema de Sanções Direcionadas a Indivíduos, as Garantias Procedimentais do *Due Process of Law* e os Direitos Humanos. Disponível em: <[http://www.lex.com.br/doutrina\\_24070496\\_O\\_COMBATE\\_AO\\_TERRORISMO\\_NO\\_AMBITO\\_DAS\\_NACOES\\_UNIDAS\\_O\\_SISTEMA\\_DE\\_SANCOES\\_DIRECIONADAS\\_A\\_INDIVIDUOS\\_AS\\_GARANTIAS\\_PROCEDIMENTAIS\\_DO\\_DUE\\_PROCESS\\_OF\\_LAW\\_E\\_OS\\_DIREITOS\\_HUMANOS.aspx](http://www.lex.com.br/doutrina_24070496_O_COMBATE_AO_TERRORISMO_NO_AMBITO_DAS_NACOES_UNIDAS_O_SISTEMA_DE_SANCOES_DIRECIONADAS_A_INDIVIDUOS_AS_GARANTIAS_PROCEDIMENTAIS_DO_DUE_PROCESS_OF_LAW_E_OS_DIREITOS_HUMANOS.aspx)>. Acesso em 10/11/2014.

CAPEZ, Fernando. **Curso de Direito Penal**. 7. ed. São Paulo: Saraiva, 2012. Livro eletrônico.

CONDEIXA, Fábio de Macedo Soares Pires. O terrorismo como circunstância judicial. **Revista de Criminologia e Ciências Penitenciárias**, São Paulo, v. 2, n. 3, set. 2012.

Disponível em: <<http://www.procrim.org/revista/index.php/COPEN/article/view/108/208>>  
Acesso em: 30 nov. 2014.

DIETER, Maurício Stegemann. Terrorismo: reflexões a partir da criminologia crítica. **Revista Brasileira de Ciências Criminais**, São Paulo, v. 75, p. 295-338, nov. 2008.

FRANCO, Alberto Silva. **Crimes hediondos**: Notas sobre a lei 8072/90. São Paulo: Rev Tribunais, 1991. 168 p. ISBN 85-203-0938-0

GAZOTO, Luís Wanderley. **Justificativas do Congresso Nacional brasileiro ao rigor penal legislativo**: o estabelecimento do populismo penal no Brasil contemporâneo. 2010. 377 f. Tese (Doutorado em Sociologia) – Universidade de Brasília, Brasília, 2010.

GOMES, Luiz Flávio. **Definição de crime organizado e a Convenção de Palermo**.

Disponível

em:<[http://ww3.lfg.com.br/public\\_html/article.php?story=20090504104529281&mode=print](http://ww3.lfg.com.br/public_html/article.php?story=20090504104529281&mode=print)>. Acesso em: 14 out. 2014.

HABERMAS, Jürgen. **Faticidade e Validade**: uma Introdução à Teoria Discursiva do Direito e do Estado Democrático de Direito. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 2007.

HARDY, Keiran; WILLIAMS, George. What is "terrorism"? : Assessing domestic legal definitions. **UCLA Journal of International Law and Foreign Affairs**, Los Angeles, v. 16, n. 77, p. 77-162, 2011.

JAKOBS, Günther. Terroristas como pessoas no direito?. **Novos estud. - CEBRAP**, São Paulo, n. 83, mar. 2009. Disponível em:

<[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0101-33002009000100003&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-33002009000100003&lng=en&nrm=iso)>. Acesso em: 1/12/2014.

JESUS, Damásio de. **Direito Penal**: parte geral. 35 ed. São Paulo: Saraiva, 2014. v.1. Livro eletrônico.

JESUS, Damásio de. Direito penal do inimigo. Breves considerações. **Jus Navigandi**,

Teresina, ano 13, n. 1653, 10 jan. 2008. Disponível em:

<<http://jus.com.br/revista/texto/10836>>. Acesso em: 15/11/2014.

KUHN, Thomas S. **A estrutura das revoluções científicas**. São Paulo, Perspectiva, 1998.

LUMINA, Cephas. Counter-terrorism legislation and the protection of human rights: a survey of selected international practice. **African Human Rights Law Journal**, v. 7, n.1, p. 35-67, 2007.

MELIÁ, Manuel Cancio. Internacionalización del derecho penal y de la Política criminal: algunas reflexiones sobre la lucha jurídico-penal contra el terrorismo. **Revista CENIPEC**, Mérida, n. 29, p. 81-105, jan./dez. 2010.

NUCCI, Guilherme de Souza. **Leis penais e processuais penais comentadas**. 8. ed. rev., atual. e ampl. Rio de Janeiro: Forense, 2014. v. 1. Livro eletrônico.

NEVES, Marcelo. **A Constitucionalização Simbólica**. 3. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2007.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, Conselho de Segurança. **Resolução 1373**, assinada em 13 de setembro de 2001.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, Conselho de Segurança. **Resolução 1566**, assinada em 8 de outubro de 2004.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, Conselho de Segurança. **Resolução 1267**, assinada em 15 de outubro de 1999.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Convenção Internacional para a Supressão de Atos de Terrorismo Nuclear**, assinada em 14 setembro de 2005.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Convenção Internacional para a Supressão de Atos Ilícitos contra a Segurança da Navegação Marítima**, assinada em 10 de março de 1988.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Convenção Internacional para a Supressão do Financiamento do Terrorismo**, assinada em 9 de dezembro de 1999.

PERRY, Nicholas J. The numerous federal legal definitions of terrorism: the problem of too many grails. **Journal of Legislation of Notre Dame School of Law**, Notre Dame, v. 30, p. 249-274, 2004.

POLETTI, Ricardo dos Santos. **Terrorismo e contra-terrorismo na América do Sul: as políticas de segurança de Argentina, Colômbia e Peru**. 2009. 217 f. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais)-Universidade de Brasília, Brasília, 2009.

PRADO, Luiz Regis; CARVALHO, Érika Mendes de. Delito político e terrorismo: uma aproximação conceitual. **Revista dos Tribunais**, São Paulo, v. 771, p. 421-447, jan. 2000.

RABELLO, Aline Louro de Souza e Silva. O terrorismo em perspectiva histórica. In: \_\_\_\_\_. **O conceito de terrorismo nos jornais americanos: Uma análise de textos do New York Times e do Washington Post, logo após os atentados de 11 de setembro**. 2006. 171 f. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) - Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2007.

ROXIN, Claus. **A proteção de bens jurídicos como função do Direito Penal**. Organização e tradução: André Luís Callegari, Nereu José Giacomolli. 2. ed. Porto Alegre: Livraria do advogado, 2009.

SAMPAIO, Martim de Almeida. Anotações sobre o instituto do terrorismo. **Revista Consulex**, Brasília, nº 412, mar. 2014.

SCHMID, Alex. Terrorism: the definitional problem. **Case Western Reserve Journal of International Law**, v. 36, 2004, p. 375-419.

SILVA, Carlos Augusto Canedo Gonçalves da. **Crimes políticos**. Belo Horizonte: Del Rey, 1993.

SHIMIZU, Bruno; CACICEDO, Patrick. Tipificação do terrorismo e o PLC No 499/2013: oportunismo legislativo na contramão do processo de democratização brasileiro. **Revista Jurídica Consulex**, Brasília, n. 412, mar. 2014.

TAVARES, 2014. **Os objetos simbólicos da proibição**: o que se desvenda a partir da presunção de evidência. Disponível em <[http://www.juareztavares.com/Textos/os\\_objetos\\_simbolicos\\_da\\_proibicao.pdf](http://www.juareztavares.com/Textos/os_objetos_simbolicos_da_proibicao.pdf)>. Acesso em 24 nov. 2014.

TEIXEIRA, Adriano. Criminalizar o terrorismo no Brasil? Reflexões acerca do PLS 499/2013. **Boletim IBCCrim**, São Paulo, n. 22, v. 260, p. 12-14, jul. 2014.

TIEFENBRUN, Susan. A semiotic approach to a legal definition of terrorism. **ILSA Journal of International & Comparative Law**, Washington, v. 9, n. 2, p. 356-389, inverno 2003.

VARELLA, Marcelo D. **Direito Internacional Público**. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2012. Livro eletrônico.

WOLOSZYN, André Luís. **Aspectos gerais e criminais do terrorismo e a situação do brasil**. Porto Alegre, ago. 2006. Disponível em: <[http://www.defesanet.com.br/docs/aspectos\\_socio-criminais\\_do\\_terrorismo.pdf](http://www.defesanet.com.br/docs/aspectos_socio-criminais_do_terrorismo.pdf)>. Acesso em 18 set. 2014.

YOUNG, Raven. Defining terrorism: the evolution of terrorism as a legal concept in international law and its influence on definitions in domestic legislation. **Boston College International & Comparative Law Review**, Boston, v. 29, n. 23, p. 23-106, 2006.

ZAFFARONI, Eugenio Raúl. **O inimigo no direito penal**. Rio de Janeiro: Revan, 2007. 222 p. (Pensamento criminológico; 14) ISBN 8571063583.

ZAFFARONI, Eugenio Raúl; PIERANGELI, José Henrique. **Manual de direito penal brasileiro**: parte geral. 9. ed. revista e atualizada. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011. v. ISBN 9788520335529.

ZÖLLER, Mark A. The relationship between terrorism and criminal law. **Revista Eletrônica da Faculdade de Direito da Pontífica Universidade Católica do Rio Grande do Sul – PUCRS**, Porto Alegre, v. 4, nº 1, p. 118-125, jan./jun. 2012.