

Ana Carolina Simão Fernandes de Miranda

TERRORISMO:

análise comparativa do tipo penal sob o viés
do direito internacional e do direito brasileiro



AYA EDITORA
2022

Direção Editorial

Prof.º Dr. Adriano Mesquita Soares

Autora

Ana Carolina Simão Fernandes de Miranda

Capa

AYA Editora

Revisão

A Autora

Executiva de Negócios

Ana Lucia Ribeiro Soares

Produção Editorial

AYA Editora

Imagens de Capa

br.freepik.com

Área do Conhecimento

Ciências Sociais Aplicadas

Conselho Editorial

Prof.º Dr. Aknaton Toczec Souza

Centro Universitário Santa Amélia

Prof.ª Dr.ª Andréa Haddad Barbosa

Universidade Estadual de Londrina

Prof.ª Dr.ª Andreia Antunes da Luz

Faculdade Sagrada Família

Prof.º Dr. Argemiro Midonês Bastos

Instituto Federal do Amapá

Prof.º Dr. Carlos López Noriega

Universidade São Judas Tadeu e Lab. Biomecatrônica - Poli - USP

Prof.º Me. Clécio Danilo Dias da Silva

Centro Universitário FACES

Prof.ª Dr.ª Daiane Maria De Genaro Chirolí

Universidade Tecnológica Federal do Paraná

Prof.ª Dr.ª Danyelle Andrade Mota

Universidade Federal de Sergipe

Prof.ª Dr.ª Déborah Aparecida Souza dos Reis

Universidade do Estado de Minas Gerais

Prof.ª Ma. Denise Pereira

Faculdade Sudoeste – FASU

Prof.ª Dr.ª Eliana Leal Ferreira Hellvig

Universidade Federal do Paraná

Prof.º Dr. Emerson Monteiro dos Santos

Universidade Federal do Amapá

Prof.º Dr. Fabio José Antonio da Silva

Universidade Estadual de Londrina

Prof.º Dr. Gilberto Zammar

Universidade Tecnológica Federal do Paraná

Prof.ª Dr.ª Helenadja Santos Mota

Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia Baiano, IF Baiano - Campus Valença

Prof.ª Dr.ª Heloísa Thaís Rodrigues de Souza

Universidade Federal de Sergipe

Prof.ª Dr.ª Ingridi Vargas Bortolaso

Universidade de Santa Cruz do Sul

Prof.ª Ma. Jaqueline Fonseca Rodrigues

Faculdade Sagrada Família

Prof.ª Dr.ª Jéssyka Maria Nunes Galvão

Faculdade Santa Helena

Prof.º Dr. João Luiz Kovaleski

Universidade Tecnológica Federal do Paraná

Prof.º Dr. João Paulo Roberti Junior

Universidade Federal de Roraima

Prof.º Me. Jorge Soistak

Faculdade Sagrada Família

Prof.º Dr. José Enildo Elias Bezerra

Instituto Federal de Educação Ciência e Tecnologia do Ceará, Campus Ubajara

Prof.º Me. José Henrique de Goes

Centro Universitário Santa Amélia

Prof.ª Dr.ª Karen Fernanda Bortoloti

Universidade Federal do Paraná

Prof.ª Dr.ª Leozenir Mendes Betim

Faculdade Sagrada Família e Centro de Ensino Superior dos Campos Gerais

Prof.ª Ma. Lucimara Glap

Faculdade Santana

Prof.º Dr. Luiz Flávio Arreguy Maia-Filho

Universidade Federal Rural de Pernambuco

Prof.º Me. Luiz Henrique Domingues

Universidade Norte do Paraná

Prof.º Dr. Milson dos Santos Barbosa

Instituto de Tecnologia e Pesquisa, ITP

Prof.º Me. Myller Augusto Santos Gomes

Universidade Estadual do Centro-Oeste

Prof.ª Dr.ª Pauline Balabuch

Faculdade Sagrada Família

Prof.º Me. Pedro Fauth Manhães Miranda

Centro Universitário Santa Amélia

Prof.º Dr. Rafael da Silva Fernandes

*Universidade Federal Rural da Amazônia, Campus
Pauapebas*

Prof.ª Dr.ª Regina Negri Pagani

Universidade Tecnológica Federal do Paraná

Prof.º Dr. Ricardo dos Santos Pereira

Instituto Federal do Acre

Prof.ª Ma. Rosângela de França Bail

Centro de Ensino Superior dos Campos Gerais

Prof.º Dr. Rudy de Barros Ahrens

Faculdade Sagrada Família

Prof.º Dr. Saulo Cerqueira de Aguiar Soares

Universidade Federal do Piauí

Prof.ª Ma. Silvia Aparecida Medeiros

Rodrigues

Faculdade Sagrada Família

Prof.ª Dr.ª Silvia Gaia

Universidade Tecnológica Federal do Paraná

Prof.ª Dr.ª Sueli de Fátima de Oliveira Miranda

Santos

Universidade Tecnológica Federal do Paraná

Prof.ª Dr.ª Thaisa Rodrigues

Instituto Federal de Santa Catarina

Prof.º Dr. Valdoir Pedro Wathier

*Fundo Nacional de Desenvolvimento Educacional,
FNDE*

© 2022 - **AYA Editora** - O conteúdo deste Livro foi enviado pela autora para publicação de acesso aberto, sob os termos e condições da Licença de Atribuição *Creative Commons* 4.0 Internacional (**CC BY 4.0**). As ilustrações e demais informações contidas neste Livro, bem como as opiniões nele emitidas são de inteira responsabilidade de sua autora e não representam necessariamente a opinião desta editora.

M672 Miranda, Ana Carolina Simão Fernandes de

Terrorismo: análise comparativa do tipo penal sob o viés do direito internacional e do direito brasileiro [recurso eletrônico]. / Ana Carolina Simão Fernandes de Miranda . -- Ponta Grossa: Aya, 2022. 61p.

Inclui biografia

Inclui índice

Formato: PDF

Requisitos de sistema: Adobe Acrobat Reader

Modo de acesso: World Wide Web

ISBN: 978-65-5379-046-9

DOI: 10.47573/aya.5379.1.51

1. Terrorismo. 2. Direito penal. 3. Direito internacional público e direitos humanos I. Título

CDD: 303.625

Ficha catalográfica elaborada pela bibliotecária Bruna Cristina Bonini - CRB 9/1347

International Scientific Journals Publicações de Periódicos e Editora EIRELI

AYA Editora©

CNPJ: 36.140.631/0001-53

Fone: +55 42 3086-3131

E-mail: contato@ayaeditora.com.br

Site: <https://ayaeditora.com.br>

Endereço: Rua João Rabello Coutinho, 557
Ponta Grossa - Paraná - Brasil
84.071-150

SUMÁRIO

APRESENTAÇÃO.....	6
INTRODUÇÃO.....	7
BREVE HISTÓRICO DO TEMA	9
Pré-história do terrorismo (da antiguidade até 1789)	11
A “Era de ouro do Terrorismo” (1789 até 1968)	14
Terrorismo de 1968 aos dias atuais ...	17
TERRORISMO NO DIREITO INTERNACIONAL..	20
Principais Legislações sobre o assunto ..	20
Agressão, Legítima Defesa e o Conselho de Segurança das Nações Unidas	29
Terrorismo: concomitantemente crime comum e ato de guerra	33
TERRORISMO NO DIREITO BRASILEIRO	38
Breve histórico legislativo e jurisprudencial.....	38
Contexto de Promulgação da Lei nº13.260 de 2016	43
Análise e crítica do tipo descrito no art. 2º da Lei nº13.260 de 2016.....	45
CONSIDERAÇÕES FINAIS	51
REFERÊNCIAS	53
SOBRE A AUTORA	57
ÍNDICE REMISSIVO.....	58

Apresentação

Expõe o fenômeno terrorista ao longo da história, desenvolvendo um histórico do tema que atinge desde a antiguidade até os tempos atuais, caracterizando cada era do terrorismo. Apresenta dois conceitos jurídicos de terrorismo, um no Direito Internacional e outro no Direito Brasileiro. Constrói o primeiro através de análise dos principais tratados internacionais e resoluções de órgãos internacionais, somada à análise dos procedimentos aprovados no Conselho de Segurança das Nações Unidas após os ataques do onze de setembro. Demonstra que terrorismo no Direito Internacional assume duas categorias jurídicas distintas. Apresenta o conceito de terrorismo no Direito Brasileiro através de análise do histórico legislativo do país enquanto República, somada à análise da nova Lei Antiterrorismo, de nº 13.260 de 2016, em especial da tipificação por ela trazida. Demonstra as fragilidade da lei em efetividade e observância dos princípios norteadores do Direito Penal. Compara os dois conceitos construídos ao longo do trabalho: o terrorismo brasileiro e o internacional.

Ana Carolina Simão Fernandes de Miranda

INTRODUÇÃO

O presente trabalho versa sobre terrorismo e como o conceito é juridicamente definido e tratado. Elegeu-se duas perspectivas de análise: o Direito Internacional e o Direito Brasileiro. De cada aspecto extraiu-se um conceito minimamente predominante, a fim de compará-los em suas diferenças e semelhanças.

O método utilizado foi leitura e análise de textos legais, artigos e livros. Quanto às fontes de pesquisa, houve uma inesperada dificuldade para encontrar material na elaboração no tópico dois, intitulado “Breve histórico do tema”. Felizmente, a principal fonte encontrada supriu as necessidades deste trabalho de forma mais que satisfatória.

Após, foi necessário estabelecer um conceito mínimo de terrorismo, estabelecendo elementos base que pudessem servir às análise nacional e internacional. Os elementos eleitos, quais sejam o uso da violência, motivação política e fim de causar terror/medo, foram revelados no início da pesquisa e se confirmaram ao longo dela.

Estabelecidos os elementos, o trabalho se inicia com a exposição do desenvolvimento histórico do fenômeno terrorista. A pesquisa deste tópico foi feita principalmente na obra de Chaliand e Bin¹, que divide a história do terrorismo em três partes. Cada uma delas é exposta e analisada, e ao final caracterizadas em seus elementos mais essenciais. Durante esta parte da pesquisa, foi notado que o terrorismo não é um fenômeno novo, mas que antes pode assumir as mais variadas manifestações.

Concluído o entendimento histórico do tema, passa-se a análise do terrorismo no Direito Internacional. Cumpre salientar que, para os fins deste trabalho, considerou-se predominantemente a visão política ocidental, não contando a pesquisa com mais profundos estudos do tema no Oriente.

Primeiramente, há a exposição e análise dos principais tratados e resoluções pertinentes, identificando-se um tratamento específico do terrorismo, o de crime comum, embora mais grave. Em segundo lugar, estuda-se o 11 de setembro e seus desdobramentos jurídicos no Conselho de Segurança das Nações Unidas, através da análise do que é ato de agressão e legítima

¹ CHALIAND, Gérard; BLIN, Arnaud. *The history of terrorism: from antiquity to al Qaeda* (Translated by Edward Schneider, Kathryn Pulver, and Jesse Browner). Califórnia: University of California Press, 2007.

defesa e como a invasão ao Afeganistão lançou novos paradigmas desses dois conceitos, bem como do conceito de terrorismo. No fim desta parte pesquisa, constatou-se que o terrorismo no Direito Internacional assume duas formas distintas, que são então descritas e analisadas.

Assim, resta a análise do terrorismo no Direito Brasileiro, o que é feito predominantemente do estudo sobre a legislação a respeito. Esta parte do trabalho se inicia com uma análise breve de todas as leis editadas na República brasileira e de seus respectivos períodos históricos. Após, o foco passa a ser o estudo da nova Lei Antiterrorismo, de 2016, analisando seu contexto de votação e aprovação, bem como a tipificação que traz e as críticas que se tece em relação a ela.

Por fim, conclui-se o presente trabalho comparando o terrorismo no Direito Internacional e no Direito Brasileiro. Comparação esta que procurou desenhar não só diferenças mas também semelhanças, retirando de ambas reflexões e identificação dos três elementos mínimos do terrorismo que foram edificados ainda no início do trabalho.

BREVE HISTÓRICO DO TEMA

Retratado pela sociedade civil em diversos filmes, seriados, e livros, o terrorismo parece causar o fascínio do mistério. Ao contrário do que a política de alguns países leva a acreditar, o “inimigo terrorista” não tem rosto definido, muito embora possa levantar bandeiras e se comunicar em massa. Ele faz parte de uma rede de pessoas e organizações que, apesar de sistemáticas, não são institucionalizadas. Como tal, um grupo terrorista não é e nem poderia ser um Estado, muito embora alguns façam parte de estruturas de governo ou negociem com Estados perfeitamente soberanos, ainda que de forma sigilosa.

Esta confusão na identificação de grupos e ações terroristas e o constante debate do que é ou não considerado um grupo terrorista são frutos de uma mesma premissa; não se tem hoje qualquer conceito majoritariamente aceito do que é terrorismo. E em grande parte, porque o delito terrorista carrega densa carga política e, com isso, a aceitação do que é ou não terrorismo depende da política atacada por estes grupos. Assim, é fácil notar o estreito entrelaçamento entre política e terrorismo, não só porque a diferença entre o delito político e terrorista é tênue e nebulosa, mas também porque, como é com os crimes políticos, o que um país considera delito pode ser um comportamento louvado por outro, dependendo singularmente dos interesses internos e externos de cada governo.

É por isto, por exemplo, que os crimes políticos dão ensejo a asilos e não-extradições. É a maneira que um país tem de não só expressar concretamente seus ideais, mas também agir no cenário internacional a fim de repreender de forma sutil outro país, com o qual possa ou não guardar tensões. Portanto, o cenário que envolve toda a discussão de crime político e também terrorismo é, predominantemente, circunstancial. Em especial aquela que tenta discernir um tipo do outro.

Em verdade, o termo “terrorismo” é muito mais novo do que o fenômeno que ele tenta denominar. Durante toda a história, enquanto houve um governo organizado e estabelecido institucionalmente, houve insurgências que, direta ou indiretamente, tinham por escopo mudanças políticas.

A abordagem escolhida para este trabalho foi tratar o termo como forma de insurgência

política. O aspecto político, presente na maioria das mais variadas definições que se dão ao termo, neste caso, será apresentado como ato de grupos de indivíduos contra Estados².

Este é o principal objeto de análise do livro “The History of Terrorism - from antiquity to AlQaeda”, obra mais consultada para a pesquisa deste tópico. Os autores, Gérard Chaliand e Arnaud Blin, reconhecem a dificuldade de conceituar o fenômeno, especialmente pela sua forte carga emocionalmente negativa. Então, para uma conceituação útil, se baseiam em dois pilares³.

O primeiro deles é o tratamento de terrorismo não como um desvio político, social, ou moral, mas sim como forma de luta, tentando ao máximo estabelecer uma análise técnica, e não moral. O segundo pilar é a utilização de critérios mínimos do que viria a ser “terrorismo”. obtidos através de uma pesquisa feita por Alex Schmid e Albert Jongman, na Universidade de Leiden. Analisando mais de cento e nove definições oficiais do termo, as três principais características em comum foram o uso da violência, a busca por objetivos políticos, e o elemento de causar terror/medo⁴. Portanto, estes são os três elementos base utilizados ao longo deste trabalho, por grupos de indivíduos contra Estados.

O uso de violência motivada por reivindicações políticas, religiosas, ou sociais sempre existiu, e em muitos casos, deixaram de ser considerados terroristas porque triunfaram e estabeleceram seu próprio governo. Assim, a diferença entre um grupo terrorista e um revolucionário, ao longo da história, foi o sucesso ou o fracasso de sua luta.

A “história” do terrorismo pode ser dividida em três partes, segundo Chaliand e Blin, em sua obra⁵. A primeira, denominada pré-história do terrorismo, contempla do período antigo até 1789. A segunda, apelidada de “Era de ouro do Terrorismo”, vai de 1789 até 1968. A terceira e última, que vai de 1968 até os dias atuais, conta com quatro marcos temporais importantes. Todas elas serão brevemente expostas a seguir.

2 Importante ressaltar que o objetivo deste trabalho não é negar ou excluir as formas de terrorismo estatal, seja contra cidadãos ou outros Estados, mas tão somente eleger um tipo de insurgência política para análise e desenvolvimento, que foi a de grupos de indivíduos contra Estados.

3 CHALIAND, Gérard; BLIN, Arnaud. The history of terrorism: from antiquity to al Qaeda (Translated by Edward Schneider, Kathryn Pulver, and Jesse Browner). Califórnia: University of California Press, 2007.

4 idem

5 idem

Pré-história do terrorismo (da antiguidade até 1789)

Começa-se esta explanação pela manifestação do grupo Zelotes, um dos primeiros grupos terroristas organizados, formado majoritariamente por judeus da Palestina e que, usando práticas de terror sistematizadas, tinham uma pauta de libertação contra o domínio romano. “Zelotes” era uma das quatro escolas filosóficas da Judeia, muito popular dentre os mais jovens, mas não menos rigorosa por conta disso, pregando o estrito cumprimento da Torah, assim como era feito dentre os fariseus:

“As a religious organization, they sought, often by force, to impose a degree of rigor in religious practice. For instance, they attacked other Jews whom they felt to be insufficiently scrupulous in their piety. They took up terror as an instrument. As a political organization, they sought to wrest their country’s independence from Rome. The party’s religious aims were inseparable from its political objectives.”⁶

Assim como os grupos considerados terroristas hoje em dia, os Zelotes se utilizavam de táticas de guerrilha e preferiam realizar seus atos de modo surpresa e em espaços públicos cheios, como mercados. Naturalmente, eram punidos de maneira rigorosa pelo império romano, que certa vez chegou a crucificar em torno de duas mil pessoas acusadas de participar do movimento. No entanto, a forte reprimenda parecia somente inflamar os ânimos do grupo e de seus simpatizantes, o que ainda é comportamento perceptível nos dias de hoje.

Os Zelotes encontraram seu fim no passar do tempo, e definitivamente, na queda do Império Romano. Quando a região do oriente médio se reorganizava durante a pós-queda, os palestinos enfrentavam novas mudanças e contextos geopolíticos que extinguiram o grupo.

Ainda nesse período da história do terrorismo, predominantemente nas regiões do Irã e da Síria, havia os Assassinos. Segundo Chaliand e Blin, eram uma organização que lançou as bases para os grupos terroristas islâmicos atuais. A pauta do grupo, para além das questões religiosas, contava, naturalmente, com uma agenda política. Lutando contra o poder político considerado secular e, em menor escala, contra o poder que era exercido pelos combatentes das Cruzadas, os Assassinos costumavam tomar por refém e matar figuras públicas que representassem esse poder a ser combatido, ainda que a missão fosse suicida.

⁶ Em tradução livre: “Como uma organização terrorista, eles buscavam, geralmente à força, impor um grau de rigor à prática religiosa. Por exemplo, eles atacavam outros Judeus considerados insuficientemente escrupulosos. Eles usavam de terror como instrumento. Como uma organização política, eles buscavam conquistar a independência de seu país dominado por Roma. Os objetivos políticos e religiosos eram inseparáveis.” CHALIAND, Gérard; BLIN, Arnaud. *The history of terrorism: from antiquity to al qaeda* (Translated by Edward Schneider, Kathryn Pulver, and Jesse Browner). Califórnia: University of California Press, 2007, p.57

A história dos Assassinos está intimamente ligada à do próprio islamismo. Frente à divisão do mundo islâmico entre xiitas e sunitas, uma sociedade (a priori) secreta, chamada Isma'ilis, surgiu e se revelou como um movimento reformista da religião. A sociedade tinha por inspiração os ensinamentos da Grécia Clássica, em especial dos Neoplatônicos, focando na vida em comunidade, o que facilitava a continuidade e coesão de seu discurso, de forma que recebia como membros todos os tipos de islâmicos. Gozava, assim, de elevado poder intelectual, religioso e político, e se desenvolveu e se espalhou pelo Oriente Médio, alcançando até mesmo a região do Egito, crescendo em influência década após década⁷.

Os Assassinos surgiram como o único braço que faltava aos Isma'ilis, a força armada, derivados da parte persa da organização. Inclusive, o primeiro “ato fundador” da organização veio quando do assassinato de Nizam al-Mulk, grão-vizir do Império Seljúcida, responsável pela morte pública e humilhante de um Isma'ili que já havia matado o líder da cidade de Sava. O incidente foi tão significativo (no sentido de lançar bases para os vastos efeitos psicológicos e sociais gerados pelo terrorismo) que é comparado ao assassinato do Arquiduque Franz Ferdinando ou ao 11 de Setembro:

“As with the attacks of September 11, the government’s domestic police and intelligence services were caught napping despite efforts to ensure the effectiveness of its security sector. Nizam al-Mulk’s assassin, disguised as a Sufi, had managed with a simple blade to deal a psychological blow of unprecedented impact to an empire ruled by an iron rod. The Seljuk empire in the late eleventh century was a power of the first order. The assassination of the grand vizier was one of the first great terrorist assaults to be identified as such. It came at a propitious moment for Hasan. On the military front, he had successfully repulsed two incursions by the Seljuk army that year.”⁸

Assim, os Assassinos abalaram as estruturas de poder da região e viram as consequências disto se desenrolarem durante muitos anos, tirando sempre o maior proveito possível. Naturalmente, não foi o caso deles mesmos tomarem o poder, pois que como a maioria dos grupos terroristas, assumiam uma posição de fraqueza, ao elegerem um “governo-alvo” gigantesco e bem estabelecido, se mantendo organizados o suficiente para resistir aos ataques armados deste governo, ao mesmo tempo em que conseguiam, em alguma medida, abalar as estruturas de poder com assédio social, ataques violentos direcionados, e propaganda. É exatamente neste

⁷ CHALIAND, Gérard; BLIN, Arnaud. *The history of terrorism: from antiquity to al Qaeda* (Translated by Edward Schneider, Kathryn Pulver, and Jesse Browner). Califórnia: University of California Press, 2007, p.57.

⁸ Em tradução livre: “Assim como foi com os ataques do 11 de setembro, a polícia doméstica do governo e seus serviços de inteligência foram pegos desprevenidos, apesar dos esforços para garantir a efetividade do setor de segurança. O assassino de Nizam al-Mulk, disfarçado de Sufi, conseguiu, com uma simples espada, causar um abalo psicológico sem precedentes em um império governado por um tirano de ferro. O império Seljúcida, no fim do século XI, era um poder de primeira classe. O assassinato do grão-vizir foi um dos primeiros grandes ataques terroristas a ser identificado como tal. Veio em um momento propício para Hasan. Na frente militar, ele havia sucedido em rechaçar duas incursões do exército Seljúcida naquele ano.” *idem*, p.67

sentido que, para Chaliand e Blin, eles não diferem muito dos grupos terroristas islâmicos atuais:

“(...) the Assassins is not fundamentally different from that of al Qaeda today. From his sanctuary in the mountains of Afghanistan, Osama bin Laden led a campaign against the West similar to that of Hasan against the Seljuks, with sometimes very similar tactics, including the use of bladed weapons. The propaganda drives and recruitment and training of terrorists in both cases were very much alike, often undertaken among the same social classes and in similar topographies (rural or mountainous regions with populations hardened by warfare). Like Hasan, bin Laden could not hope to topple his adversary—in his case, the West or the United States—with a simple terrorist attack, whatever its nature. Nevertheless, like al Qaeda today, Hasan’s organization knew how to exploit the Achilles’ heel of the governing (Seljuk) power—unrest linked to succession disputes and power struggles—to weaken his adversary and benefit his own movement. Today, al Qaeda exploits certain weaknesses of the Western democratic system, as well as the mentality of the masses—in particular the desire of Westerners to live in absolute security—to contest religious orthodoxy in the Muslim world in the hope of toppling certain regimes.”⁹

Os Assassinos sobreviveram tempo suficiente para flexibilizar a sua ideologia em favor de acordos que, de certa forma, os beneficiassem, principalmente os de cunho econômico. É semelhante ao caso de grupos considerados terroristas atuais, como por exemplo as FARC que, experimentando o fracasso ideológico reiteradamente, passam a se tornar semi-criminosos comuns, usando-se de estratégias armadas para obter vantagem econômico-social¹⁰.

O fim definitivo da organização veio, no entanto, com a chegada dos Mongóis. O domínio de Genghis Khan se espalhou por quase todos os países do Oriente Médio, acabando com as facções do grupos nestes países. Por fim, somente a facção da Síria resistiu, mas somente por tempo suficiente para ser erradicada em favor dos interesses do governante à época, Mamluk Sultan Baybars. Assim, a organização terrorista com maior longevidade na história chegava ao fim.

Portanto, a primeira parte da história do terrorismo é marcada por movimentos religiosos, que para além da teologia, buscavam a implementação de seus ideais também na esfera política, unificando o poder secular e o religioso, que não poderiam coexistir separadamente. Enfim,

⁹ Em tradução livre: ““(...) os assassinos não são fundamentalmente diferentes da Al Qaeda hoje. De seu santuário nas montanhas do Afeganistão, Osama bin Laden liderou uma campanha contra o Ocidente semelhante à de Hasan contra os Seljúcidas, com táticas às vezes muito semelhantes, incluindo o uso de armas laminadas. Os movimentos de propaganda e o recrutamento e treinamento de terroristas em ambos os casos eram muito parecidos, muitas vezes realizados entre as mesmas classes sociais e em topografias similares (regiões rurais ou montanhosas com populações endurecidas pela guerra). Como Hasan, Bin Laden não podia esperar derrubar seu adversário - no caso dele, o Ocidente ou os Estados Unidos - com um simples ataque terrorista, qualquer que seja sua natureza. No entanto, como a Al Qaeda hoje, a organização de Hasan sabia como explorar o calcanhar de Aquiles do governo (seljúcida) poder - inquieto com disputas de sucessão e lutas pelo poder - para enfraquecer seu adversário e beneficiar seu próprio movimento. Hoje, a Al Qaeda aproveita certas deficiências do sistema democrático ocidental, bem como da mentalidade das massas - em particular o desejo dos ocidentais de viverem em segurança absoluta - para disputar a ortodoxia religiosa no mundo muçulmano com a esperança de derrubar determinados regimes.” em: CHALIAND, Gérard; BLIN, Arnaud. *The history of terrorism: from antiquity to al Qaeda* (Translated by Edward Schneider, Kathryn Pulver, and Jesse Browner). Califórnia: University of California Press, 2007, p.69

¹⁰ idem

as táticas terroristas deste tempo se identificavam mais como estratégicas de guerra ou guerrilha na luta planejada contra o governo específico. O terrorismo era, portanto, ferramenta e não fim.

A “Era de ouro do Terrorismo” (1789 até 1968)

Passa-se, assim, à segunda parte da História do Terrorismo, que comporta desde 1789 até 1968, apelidada de “Era de ouro do Terrorismo”, por ver surgir e desenvolver uma vasta gama de movimentos e organizações. Este período é aberto pela Revolução Francesa, período que deu ao mundo moderno a expressão “terrorismo”, especialmente durante o período da Revolução chamado “Terror”, com a criação de comitês e tribunais que se prestavam a perseguir qualquer um que fosse considerado um “contrarrevolucionário”.

O iluminismo que precedeu a Revolução trouxe ao mundo o conceito de soberania popular, que veio a se tornar tão cara aos homens ao ponto de ser buscada e/ou mantida de todas as formas possíveis, incluindo violência em larga escala, perpetrada sistematicamente para causar o “terror”. Este terrorismo, principalmente o praticado no governo de Robespierre, é considerado terrorismo estatal e lançou as bases para os governos totalitários que usariam violência em larga escala no século XX:

“The French Terror prefigured a system to be found in all the great revolutions, especially the Bolshevik Revolution: the exploitation of ideological fanaticism, the manipulation of social tensions, and extermination campaigns against rebellious sectors (of the peasantry). Whereas 2,625 people were executed in Paris, and some 16,600 throughout France, these figures account only for the official victims of the ‘legal’ terror; there were at least 20,000 more.”¹¹

O terror praticado na revolução francesa, muito embora sistematicamente estatal (classificação que rende um trabalho por si só), nomeou todos os atos similares posteriores (ainda que fossem combatentes do Estado), porque deixou claro a sistematização dos “atos” de terror. Em outras palavras, é na Revolução Francesa que o modus operandi do terrorismo fica claro:

“The logic of a terrorist campaign is to attack certain areas while sparing others, to single out certain targets while avoiding others, and yet never to offer a “rational” or discernible reason for its choices. The victim of terror never knows why he, rather than another, has been targeted. The French Revolution was no exception to that rule. Terror was implemented in diverse ways. Some, such as the Vendéens, were assailed with full force. Other regions,

¹¹Em tradução livre: “O Terror francês previu um sistema que se encontra em todas as grandes revoluções, especialmente a Revolução bolchevique: a exploração do fanatismo ideológico, a manipulação das tensões sociais e as campanhas de extermínio contra os setores rebeldes (do campesinato). Enquanto 2.625 pessoas foram executadas em Paris, e cerca de 16.600 em toda a França, essas figuras representam apenas as vítimas oficiais do terror “legal”; Havia pelo menos mais de 20 mil.” em CHALIAND, Gérard; BLIN, Arnaud. *The history of terrorism: from antiquity to al Qaeda* (Translated by Edward Schneider, Kathryn Pulver, and Jesse Browner). Califórnia: University of California Press, 2007, p.102

such as the Languedoc and the Dauphinois, were almost entirely spared the terror.”¹²

Ao longo do século XIX, no entanto, a manifestação de terrorismo estatal deu espaço para o chamado terrorismo moderno, que muito embora fosse praticado diretamente contra o Estado, assim como era com os Zelotes e Assassinos, guarda significativas diferenças com esses últimos. Primeiramente, os terroristas modernos não eram guiados pela religião, e nem a tinham como pauta política. Em segundo lugar, esta pauta nem sempre estava clara, havendo manifestações de diversos grupos com ideologias diferentes, desde anarquistas a marxistas.

O séc. XIX foi marcado por diversos contextos que refletiram diretamente no terrorismo moderno que então se manifestava. Chaliand e Blin afirmam que “Above all, the nineteenth century was one of reevaluation, swept by several waves of revolution”¹³. O contínuo colapso da Paz de Westfália e o consequente desbalanço de poderes e o processo de industrialização e a consequente produção de armas vastamente destrutivas tornaram a guerra um fenômeno de massa, fazendo deste século um dos mais violentos. Especialmente na segunda metade do séc., com o refinamento da tecnologia de explosivos, os grupos terroristas ganharam novo ânimo, atingindo seus objetivos político-sociais de forma muito mais barata e efetiva.

É importante frisar que o séc. XIX testemunhou o nascimento do nacionalismo, o que impulsionou o surgimento de grupos terroristas cujo objetivo principal era a independência dos grandes impérios que experimentavam, então, suas quedas. Inclusive, a situação dos Balcãs, dividido à época entre o Império Otomano e o Austro-Húngaro, era tão precária que os movimentos pela independência que surgiram em 1870 persistiram até o século seguinte, e foi neste frezei político-social que o assassinato do Arquiduque Franz Ferdinando ganhou proporções continentais, com a primeira Guerra Mundial.

Mas mesmo antes disto, vários países europeus experimentavam diferentes formas de terrorismo: “(...)terrorism was manifest in France and southern Europe in the shape of anarchist movements that promoted ‘propaganda by deed,’ and in Russia, where anarchists, nihilists, and populists challenged a society in the throes of full-blown crisis”¹⁴. Assim, chega-se ao séc.

12 Em tradução livre: “A lógica de uma campanha terrorista é atacar certas áreas enquanto poupa outras, escolher determinados alvos, evitando outros e, no entanto, nunca oferecer uma razão “racional” ou discernível para suas escolhas. A vítima do terror nunca sabe por que ele, em vez de outro, foi eleito como alvo. A Revolução Francesa não foi uma exceção a essa regra. O terror foi implementado de diversas formas. Alguns, como os Vendéens, foram atacados com força total. Outras regiões, como o Languedoc e os Dauphinois, foram quase totalmente poupadas do terror.” em idem, p.103

13 Em tradução livre: “Acima de tudo, o século XIX foi de reavaliação, varrido por várias ondas de revolução.” idem, p.96

14 Em tradução livre: “O terrorismo se manifestou na França e no sul da Europa sob a forma de movimentos anarquistas que promoviam “propaganda por ação” e, na Rússia, onde anarquistas, nihilistas e populistas desafiaram uma sociedade em plena crise.” em CHALIAND, Gérard; BLIN, Arnaud. *The history of terrorism: from antiquity to al Qaeda* (Translated by Edward Schneider,

XX com o legado violento do séc. anterior, além do ressurgimento do terrorismo estatal com Lênin e Stalin, prestes a se espalhar pela Europa ocidental nas décadas que se sucederam ao estabelecimento do regime bolchevique.

Com o fim da primeira grande guerra, o grupo terrorista IRA conseguiu a independência da Irlanda, se aproveitando da fraqueza do Reino Unido no fim do conflito. Este grupo, aliás, merece destaque, pois que foi o primeiro a entender o delicado balanço entre estratégias de potencial fraco e ganhos políticos potencialmente altos. O IRA conseguiu abalar as estruturas de poder inglês com ferramentas escassas, justamente porque sua organização era elaborada.

No período entre guerras, a maioria dos grupos terroristas, inspirados pelo sucesso do grupo IRA, eram de cunho separatista/independentes. E no contexto de instabilidade e/ou revanchismo dos poderes europeus, especialmente no pós-primeira guerra, estes grupos eram manobrados pelos Estados para atingir seus rivais.

Com a eclosão da segunda grande guerra, terrorismo não era tanto a essência de grupos armados, embora fosse às vezes ferramenta secundária de resistência. A maioria dos grupos que sobreviveram ao fim da guerra eram aqueles das colônias europeias que clamavam por independência, e que finalmente a conquistaram, frente à nova ilegitimidade de suas metrópoles com o fim da guerra¹⁵.

No fim da década de 1950 e início da de 1960, as manifestações mais significativas são aquelas do Terrorismo Contemporâneo. Nascido ainda no séc. XIX na Rússia, sob a influência dos movimento populistas e inspirado pelos ideais do Iluminismo, o terrorismo contemporâneo era fortemente marcado pelo romantismo e associado à Revolução Industrial. Além de se aproveitar dos meios e ferramentas que a Revolução trouxe, o terrorismo contemporâneo começava a entender como a sociedade industrial se apresentava como alvo, e como explorar a recém-nascida indústria a seu favor. É o mesmo movimento que volta no fim dos anos 1950, encerrando a segunda parte da história do terrorismo.

Como se pôde notar, a religião não teve vez quando se tratou de movimentos considerados terroristas neste período histórico. Pelo contrário, a essência destes grupos era um ideal

Kathryn Pulver, and Jesse Browner). Califórnia: University of California Press, 2007, p.96

15 CHALIAND, Gérard; BLIN, Arnaud. The history of terrorism: from antiquity to al qaeda (Translated by Edward Schneider, Kathryn Pulver, and Jesse Browner). Califórnia: University of California Press, 2007.

sócio-político fanático, inflamado pelo desejo de ruptura com a ordem vigente através da “revolução” (empregada aqui num sentido mais romântico do que nunca). Os dois séculos abrangidos por esta parte da história do terrorismo foi cada um marcado por um evento em especial: *“All nineteenth-century terrorist movements originated in the ideas proclaimed in 1789, while the 1917 Russian Revolution launched what was to become the aberrant rise of the modern politics of terror”*¹⁶.

Portanto, percebe-se que este período contemplou não só o nascimento de grupos terroristas multifacetados, mas que o contexto de protesto era sem precedentes, frente às profundas mudanças sociais, econômicas e políticas que a Revolução Industrial trouxe. O terrorismo dos anos 1789 a 1968 era essencialmente urbano, industrial, e violento, ignorando qualquer premissa religiosa, muito embora as premissas ideológicas ocupassem, na vida dos terroristas, lugar de religião.

Terrorismo de 1968 aos dias atuais

Finalmente chega-se à terceira parte da História do Terrorismo, que vai desde 1968 aos dias atuais. É neste período em que a maioria dos instrumentos internacionais que concernem ao tema foram elaborados. Segundo Chaliand e Blin, são quatro os marcos deste período: os anos de 1968, 1979, 1983 e 2001.

O primeiro marco, o ano de 1968, viu grupos da América Latina (último grande movimento da história a não ter uma pauta religiosa) se organizando em supostas guerrilhas urbanas, enquanto a Palestina se usava do terrorismo, a priori, como tática meramente publicitária. Não muito mais tarde, no entanto, ambos perceberiam que eram incapazes de manter estruturação de guerrilha, e se lançariam então ao terrorismo como forma de luta.

O ano de 1979, segundo marco, é identificado pela revolução iraniana e pelo sucesso dos radicais shiitas, que influenciaram diretamente o grupo Hezbollah. Mas a revolução teve consequências mesmo entre os sunitas, inspirando grupos como Hamas e Al Qaeda. Ainda em 1979, a invasão soviética no Afeganistão atraiu conflito com os EUA, por conta de seu revanchismo em relação ao resultado no Vietnã quatro anos antes. E este clássico esquema de guerras

¹⁶ Em tradução livre: *“Todos os movimentos terroristas do século XIX se originaram nas idéias proclamadas em 1789, enquanto a Revolução Russa de 1917 lançava o que se tornaria o surgimento da política moderna de terror” em idem, p.98*

indiretas durante a guerra fria é crucial para compreender o contexto terrorista neste período, como a seguir se expõe.

Apoiando os radicais da resistência afegã, os EUA, junto com Arábia Saudita e Paquistão, abriram margem para que outros grupos do Oriente Médio se envolvessem no conflito. Aliás, diversos grupos classificados hoje como terroristas se formaram e receberam treinamento (inclusive religioso) em pleno campo de batalha contra a URSS. Este tipo de apoio encorajou a formação e fortaleceu a atuação de grupos terroristas que perduram até os dias de hoje:

“Having been exploited as a tool by the United States to weaken the Soviet Union, radical Islamism, pursuing its own dynamic and its own aims, evolved—in part as a result of the 1991 war against Iraq—into a many-headed, independent political-military movement.”¹⁷

Dentre a presença de diversas forças ocidentais no território, em grande parte por conta do conflito afegão, o atentado a homens-bombas em Beirute é o que torna o ano de 1983 o terceiro marco deste período. Neste episódio foram mortos 241 oficiais da marinha americana e 53 paraquedistas franceses. Segundo Chaliand e Blin, o atentado foi responsável pela retirada das tropas ocidentais, de forma que marcou o triunfo terrorista numa escala sem precedentes: “(...) *were the most important triumph of international terrorism between 1968 and 2000. Indeed, in this instance, the psychological impact was equaled and perhaps even surpassed by the consequence of the attacks: the enemy’s retreat.*”¹⁸

Naturalmente, o quarto e último marco é o ano de 2001, com os ataques do 11 de setembro. O episódio gerou o efeito psicológico mais devastador possível, com os dois maiores símbolos do poderio norte americano, pentágono (poderio militar) e as torres gêmeas (poderio econômico) sendo facilmente ameaçados (e no caso das torres, destruído) por um grupo considerado infinitamente mais fraco do que o governo dos EUA.

Ainda, a nova era digital, que proporcionou as transmissões ao vivo do ataque, potencializaram os efeitos do terror em uma escala sem precedentes. O grupo terrorista não só alcançou seu objetivo de efetivamente lesar pessoas e patrimônios, mas a dispersão da ameaça de vio-

¹⁷ Em tradução livre: “Tendo sido explorado como uma ferramenta pelos Estados Unidos para enfraquecer a União Soviética, o islamismo radical, perseguindo sua própria dinâmica e seus próprios objetivos, evoluiu - em parte como resultado da guerra de 1991 contra o Iraque - em um movimento político-militar independente e múltiplo.” em CHALIAND, Gérard; BLIN, Arnaud. *The history of terrorism: from antiquity to al Qaeda* (Translated by Edward Schneider, Kathryn Pulver, and Jesse Browner). Califórnia: University of California Press, 2007, p.223

¹⁸ Em tradução livre: “... foram o triunfo mais importante do terrorismo internacional entre 1968 e 2000. De fato, neste caso, o impacto psicológico foi igual e talvez até ultrapassado pela consequência dos ataques: a retirada do inimigo.” em CHALIAND, Gérard; BLIN, Arnaud. *The history of terrorism: from antiquity to al Qaeda* (Translated by Edward Schneider, Kathryn Pulver, and Jesse Browner). Califórnia: University of California Press, 2007, p.222

lência e a consequente onda de terror psicológico que se seguiu por entre populações do mundo todo significou um ganho de poder nunca antes presentes na história. Agora, os terroristas se comunicariam em massa e teriam muito mais chance de alcançarem seus objetivos através de chantagens e ameaças transmitidas internacionalmente. Mais sobre os efeitos do 11 de setembro se falará ao longo deste trabalho, bastando por ora encerrar a descrição deste período da história do terrorismo.

Assim, o fim do século XX e início do XXI presenciam a transição de volta entre “terrorismo secular” e “terrorismo religioso”, muito embora o terrorismo religioso dos dias atuais conte com uma estruturação mais complexa e com uma pauta política mais vasta do que seus correspondentes como os Zelotes e os Assassinos. Enquanto que os movimentos da primeira parte da história do terrorismo (antiguidade até 1797) eram eminentemente regionais e só se deslocavam conforme se deslocava o governo alvo, os da segunda parte da história (de 1979 até 1968) agiam localmente sob influência internacional e interferiam no frágil balanço entre as nações europeias à época, muito embora seus efeitos não fossem muito mais longe do que o próprio continente onde se encontravam.

A grande virada do terrorismo atual é, portanto, a atuação internacional sem precedentes. Os ataques do 11 de setembro lançaram ao mundo a estratégia de terror sem fronteiras, transformando todo e qualquer lugar passível de território de ação. Não parece nada estranho, portanto, que a era da globalização e da comunicação em massa e em tempo real seja testemunha de um movimento terrorista global.

TERRORISMO NO DIREITO INTERNACIONAL

Principais Legislações sobre o assunto

Cumprir o objetivo de esclarecimento primário no sentido de que, para os efeitos desse subtópico, não se considerou o sistema Interamericano de combate ao terrorismo. Entendido sob uma perspectiva limitada às Américas e seu contexto sócio-político-econômico, foi preterido pelo sistema ONU quando da formação de um banco de dados jurídicos sobre terrorismo a ser analisado. Porquanto, o que se exporá a seguir são documentos do sistema ONU e Tratados Internacionais independentes firmados por países de diferentes continentes, a fim de se ter uma visão mais ampla das normas internacionais vigentes sobre o assunto.

As resoluções e declarações dos órgãos da ONU e os Tratados internacionais firmados ao longo do século XX e XXI refletem não só a posição do terrorismo na agenda internacional, como também a maneira com que se manifestava. Expõem-se a seguir os principais tratados que integram a legislação internacional sobre o tema.

Começa-se com a Convenção relativa às infrações e a certos outros atos cometidos a bordo de aeronaves, de 14 de setembro de 1963. De fato, em nenhum momento a convenção sequer cita o termo “terrorismo”, preocupando-se mais em estabelecer competência para punição do agente que comete o ato ilegal dentro da aeronave, ou em atribuir poderes ao comandante para evitar consequências mais sérias.

No entanto, esta Convenção foi contemplada para este trabalho porque, à época, muitos dos sequestros de aeronaves eram considerados atos terroristas, e porque também estes eram um dos poucos delitos (junto com tráfico humano e de pessoas) que afetava diretamente mais de um país, ganhando assim a atenção da sociedade internacional. De toda sorte, os principais pontos desta convenção são o estabelecimento de poderes extras aos comandantes das aeronaves em caso de atos ilícitos, bem como a definição de competência para julgar os crimes cometidos (em regra, o país de matrícula da aeronave), e o estabelecimento de obrigações aos Estados-partes, como por exemplo permitir um pouso emergencial ou auxiliar no desembarque do agente ou dos outros passageiros.

Nesta mesma linha, tem-se a Convenção para a Repressão aos Atos ilícitos Contra a Segurança da Aviação Civil, de 23 de setembro de 1971. Embora ela também sequer faça menção ao termo terrorismo, trata da mesma temática da Convenção de 1963, mas, além disso, efetivamente define condutas puníveis. O artigo primeiro da Convenção elenca sete descrições de condutas criminosas, e é importante notar que todas elas exigem o comprometimento da segurança da aeronave em voo, delimitando situações que, ainda que não usem diretamente de meio violento, poderiam resultar em morte e/ou lesão corporal.

O artigo 8º determina que todas essas condutas sejam consideradas crimes extraditáveis em todos os tratados de extradição existentes entre os Estados Contratantes da Convenção, garantindo equivalência penal do um mesmo ato na jurisdição de dois Estados diferentes, o que demonstra a gravidade que o tratado pretende dar aos atos ilegais que descreve. Ainda, a Convenção estabelece que todo Estado Contratante deve prestar assistência nos processos criminais instaurados por conta do cometimentos de tais crimes.

A Convenção sobre a Prevenção e a Punição de Crimes contra Pessoas que Gozam de Proteção Internacional, inclusive Agentes Diplomáticos, de 14 de dezembro de 1973, embora seja mais uma que sequer se usa do termo terrorismo, define como crime condutas contra figuras públicas e representativas de um Estado. É importante notar que ao longo da década de 1960, com o terrorismo contemporâneo, não eram raras notícias de sequestros de diplomatas ou depredação de embaixadas e consulados, perpetradas por grupos considerados, à época, terroristas. Neste ponto fica clara a ligação entre esta Convenção e a preocupação com atos terroristas, pois que, tais atos, além de serem cometidos com violência ou grave ameaça, ainda causam um efeito psicológico vasto, com o representante daquele governo que se pretende atacar subjugado às vontades dos “terroristas”, ou então com a representação territorial daquele país (embaixadas e consulados) sendo ameaçada ou efetivamente destruída, atingindo assim a própria face daquele Estado.

Naturalmente, a Convenção também estabelece competência para processar e julgar os agentes criminosos, neste caso mais propício do que nunca, já que é a própria autoridade de um Estado que se fez ameaçada ou lesada. Ademais, a Convenção prevê normas de cooperação entre os Estado-partes para a devida extradição e/ou punição do agente, evidenciando aqui um

dos bens jurídicos que tutela, qual seja a boa relação entre Estados.

A Convenção Internacional Contra a Tomada de Reféns, de 18 de dezembro de 1979, diferente dos instrumentos que vieram antes, faz uso expresso do termo “terrorismo internacional”, evidenciando uma maior atenção da sociedade internacional a esse fenômeno, e reconhecendo a sua gravidade, especialmente na afetação direta da liberdade e integridade física dos indivíduos. O artigo 1º da Convenção tipifica a tomada de refém, qual seja:

“Toda pessoa que prender, detiver ou ameaçar matar, ferir ou continuar a deter outra pessoa (daqui por diante, denominada "refém"), com a finalidade de obrigar terceiros, a saber, um Estado, uma organização intergovernamental internacional, uma pessoa física ou jurídica, ou um grupo de pessoas, a uma ação ou omissão como condição explícita ou implícita para a libertação do refém, incorrerá no crime de tomada de refém, dentro das finalidades da presente Convenção.”¹⁹

Importante notar que esta conduta é exatamente a usada ainda hoje por grupos considerados terroristas, justamente com o dolo específico de obrigar determinado Estado a fazer ou deixar de fazer algo. Inclusive, a tentativa e cumplicidade também são punidas segundo a Convenção. Portanto, ainda que o instrumento não tenha sequer tentado definir o terrorismo em si, ele foi cirúrgico na delimitação de um ato criminoso comumente utilizado para fins de terrorismo.

A presente Convenção ainda estabelece obrigações dos Estados Contratantes no sentido de auxiliar a cessação dos atos que estejam sendo cometidos em seu território, ou impedi-los, o que merece destaque porque responsabiliza de algum modo o Estado que seja palco desta ação terrorista. Ela também define competência para o processamento e julgamento dos criminosos, elenca direitos básicos que devem ser garantidos aos reféns resgatados e ordena a extraditabilidade do crime de tomada de reféns.

Em 09 de dezembro de 1985, a Assembleia Geral das Nações Unidas aprovou a Resolução 40/61, que representa uma mudança de paradigma: a preocupação não é mais os atos dos quais um terrorista pode fazer uso, mas sim o terrorismo em si. A resolução de fato é intitulada “medidas de prevenção contra o terrorismo internacional”, e não só descreve características do fenômeno como também reconhece sua raiz sócio-política, urgindo aos Países-membros que se atentem às causas que potencialmente inspirariam grupos terroristas.

¹⁹ BRASIL. Decreto nº 3.517, de 20 de junho de 2000. Promulga a Convenção Internacional Contra a Tomada de Reféns, concluída em Nova York, em 18 de dezembro de 1979, com a reserva prevista no parágrafo 2o do art. 16. Diário Oficial da União - Seção 1 - 21/6/2000, Página 8. Brasília, Disponível em: <<http://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?data=21/06/2000&-jornal=1&pagina=86&totalArquivos=118>>. Acesso em: 22 fev. 2017.

É através desta resolução que as Convenções citadas anteriormente foram consideradas para este presente trabalho. O preâmbulo da resolução cita as Convenções supracitadas e ainda algumas a seguir como “relativas aos vários aspectos do problema do terrorismo internacional”, ainda que as convenções em si não tenham citado, no corpo de seus textos, o termo “terrorismo”. Evidentemente, a maioria das ações criminalizadas por estas Convenções são atos comumente utilizados por grupos considerados terroristas, mas ainda parece problemático que uma definição de terrorismo em si não tenha surgido quando, segundo a própria resolução, existe todo um aparato legal que combate o suposto crime, o que vai de encontro ao princípio da legalidade, razoavelmente aceito e adotado em todo o mundo ocidental.

No entanto, a resolução de 1985, muito embora não tenha definido a conduta terrorista, evidenciou de maneira clara seu aspecto violento, que “tira vidas”, “restringe liberdades fundamentais” e “ataca a dignidade da pessoa humana”. Assim, a resolução, mais do que condenar o terrorismo, clama pela cooperação internacional entre os Estados para eliminação e prevenção de atos terroristas, e, ainda, afirma que o terrorismo põe em risco a boa relação entre Estados. Esta percepção, juntamente com a responsabilização estatal exposta na Convenção Internacional Contra a Tomada de Reféns, são importantes porque serão melhor exploradas no item 3.3.1, com a associação de um grupo terrorista a um Estado soberano.

A seguir, sobre o Protocolo para a Repressão de Atos Ilícitos de Violência em Aeroportos que Prestem Serviços à Aviação Civil Internacional, de 24 de fevereiro de 1988, é ele um documento complementar da Convenção para a Repressão aos Atos ilícitos Contra a Segurança da Aviação Civil (1971), e se presta, antes de tudo, a incluir mais condutas consideradas criminosas pela Convenção. Com ele, além dos atos cometidos dentro de uma aeronave ou que prejudiquem a segurança desta última, restam também tipificados os crimes que prejudiquem a segurança do aeroporto como um todo, incluindo a previsão expressa de lesão corporal e morte.

A Convenção para Supressão de Atos Ilícitos Contra a Segurança da Navegação Marítima, de 10 de março de 1988, por sua vez, elenca dez condutas criminosas. Todas elas exigem o comprometimento da segurança da navegação, e há ainda, dentre elas, a previsão expressa de ferir ou matar qualquer pessoa, bem como causar dano à carga. Neste caso, é natural que se associe esta Convenção à repressão da pirataria, ainda mais em casos críticos como é, por

exemplo, o da Somália. No entanto, o próprio preâmbulo desta Convenção esclarece tratar-se de preocupação com o aumento dos atos terroristas ao redor do mundo, e ainda faz alusão à resolução 40/61 da Assembleia Geral das Nações Unidas. Esta convenção ainda manda a criminalização das condutas descritas por cada legislação nacional dos Estados Contratantes. Ela também define competências de processamento e julgamento, e comanda a extraditabilidade de tais crimes.

O Protocolo para a Supressão de Atos Ilícitos contra a Segurança de Plataformas Fixas Localizadas na Plataforma Continental, também de 10 de março de 1988, elenca oito condutas criminosas, a serem cometidas em plataformas fixas, colocando em risco a segurança da plataforma, ferindo ou ameaçando alguém. Nestes casos, se aplica subsidiariamente a Convenção acima descrita.

Em 09 de dezembro de 1999 foi concluída a Convenção Internacional para Supressão do Financiamento do Terrorismo, que teve grande relevância pois marcou de forma definitiva a culpa dos chamados “financiadores” do terrorismo, sejam eles pessoas físicas, de direito público, ou privado. Ela define que comete um delito quem, por qualquer meio, direta ou indiretamente, ilegal e intencionalmente, prover ou receber fundos com a intenção de empregá-los, ou ciente de que os mesmos serão empregados, no todo ou em parte, para as seguintes condutas: um ato que constitua delito no âmbito de e conforme definido em um dos tratados relacionados no anexo, ou qualquer outro ato com intenção de causar a morte de 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. A tentativa, cumplicidade, orientação, organização e contribuição de terceiros também são punidas.

É interessante notar que, para os fins da Convenção, é imprescindível a transnacionalidade do delito. Quando o financiamento se der no território de um único Estado, o criminoso presumido for nacional daquele Estado e estiver presente no território daquele Estado e nenhum outro Estado, a Convenção não se aplica, detendo aquele Estado específico de jurisdição para processar e julgar o delito.

É importante ainda ressaltar que o artigo 6º da Convenção determina que cada Estado Parte adote medidas necessárias, incluindo leis internas, a fim de assegurar que os atos ilícitos previstos na Convenção não sejam, em qualquer hipótese, justificados por considerações de natureza política, filosófica, ideológica, racial, étnica, religiosa ou outra de natureza semelhante. Assim, evidencia-se a seriedade com a qual o financiamento foi tratado, reconhecendo que a maioria dos grupos terroristas não teriam recursos para agir se não fosse o interesse financeiro de quem os mantém. O art.18, inclusive, lista uma série de medidas para a prevenção de atos preparatórios, tamanha a importância de que o financiamento sequer chegue a se concretizar.

A Convenção representou, portanto, uma das primeiras viradas de interpretação do fenômeno terrorista no fim do séc. XX. Ele já não era mais singular, acabado na violência de um único indivíduo ou um grupo deles, mas tinha agora reconhecidamente raízes mais profundas e condições de procedibilidade, como o financiamento.

Por fim, como também as outras convenções, ela estabelece competências, extraditabilidade do crime de financiamento, e medidas de cooperação entre Estados, principalmente porque o art.14 determina claramente que a conduta do financiamento não poderá ser considerada como infração fiscal, evidenciando mais uma vez o caráter transnacional do delito.

A Convenção sobre a Marcação de Explosivos Plásticos para Fins de Detecção, 4 de novembro de 1997, expressa claramente no preâmbulo a preocupação com o terrorismo e com os meios pelos quais ele se manifesta. A Convenção busca definir a marcação e consequente detecção de explosivos plásticos, não identificados pelos detectores de metais da época. De novo, o foco da Convenção parece ser a segurança de aeronaves e aeroportos da aviação civil. Por fim, merece destaque o fato de que com esta Convenção é criada a Comissão Técnica Internacional sobre Explosivos, que avaliará a evolução técnica relativa à fabricação, marcação e detecção de explosivos.

Em 15 de dezembro de 1997, foi adotada em Nova Iorque a Convenção Internacional sobre a Supressão de Atentados Terroristas com Bombas, que define como conduta criminosa a entrega, colocação, lançamento ou detonação de um artefato explosivo ou outro artefato mortífero em, dentro ou contra um logradouro público, uma instalação estatal ou governamental, um sistema de transporte público ou uma instalação de infra-estrutura, prevendo o dolo específico

de causar morte ou grave lesão corporal ou “causar destruição significativa desse lugar, instalação ou rede que ocasione ou possa ocasionar um grande prejuízo econômico”. Também estão sujeitas à punição a tentativa, a cumplicidade, organização, direção ou contribuição de qualquer outra forma.

Novamente, nota-se a seriedade dos danos causados pelos atos de terrorismo quando, no art. 15 da Convenção, são definidas medidas de prevenção do delito. Nos mesmos termos da Convenção Internacional para Supressão do Financiamento do Terrorismo, a transnacionalidade da conduta é imprescindível para que seja aplicado o instrumento. A Convenção traz diversas semelhanças com as anteriormente apresentadas, em especial no que diz respeito à definição de jurisdição de cada Estado Contratante, a extraditabilidade do delito nela previsto, assistência mútua entre os Estados-parte, direitos do acusado, e procedimentos de processo penal.

A Convenção sobre a Proteção Física dos Materiais Nucleares, de 08 de fevereiro de 1987, não cita o termo terrorismo em seu corpo de texto. Porém, é mais um instrumento que tipifica condutas criminosas comumente consideradas como potencialmente terroristas, quais sejam o roubo, furto, ameaça de uso, uso ilegal, posse, transporte ilegal, dispersão ilegal de material nuclear, dentre outras.

A resolução 49/60 da Assembleia Geral das Nações Unidas é intitulada “Medidas para Eliminar o terrorismo” e datada de 17 de fevereiro de 1995. Essa resolução é relevante para este trabalho por três principais motivos. Primeiramente, como o seu próprio nome sugere, porque ela se dedica especificamente ao terrorismo e apresenta medidas para sua eliminação. Dentre elas, medidas internas de elaboração de leis domésticas e ratificação e implementação de Tratados, colaboração de inteligência entre Estados, e cautelas nos pedidos de asilo em relação a possíveis participação do requerente em atos terroristas. Merece destaque ainda que a Declaração estabelece medidas a serem tomadas pela própria ONU, por agências especializadas, organizações intergovernamentais e outros agentes relevantes no direito internacional.

Em segundo lugar, a resolução parece trazer, ainda que indiretamente, a primeira definição do que seria um ato considerado terrorista. “Atos criminosos intencionais ou calculados para provocar um estado de terror na população em geral, em um grupo de pessoas ou particulares por motivos políticos são, sob qualquer circunstância, injustificáveis, independentemente das

considerações políticas, filosóficas, ideológicas, raciais, étnicas, religiosas ou de qualquer outra natureza que possam ser invocadas para justificá-los” é o inteiro teor do art. 3º da Declaração, logo após o art.2º ressaltar os perigos e gravidade que atos terroristas causam aos princípios das Nações Unidas, segurança internacional, Direitos Humanos. liberdades fundamentais e as bases democráticas da sociedade²⁰.

Em terceiro lugar, a Declaração traz, em seu preâmbulo, a associação entre o terrorismo e a definição de agressão. Um ato de agressão é um dos únicos autorizadores para a guerra, conforme a Carta das Nações Unidas. É importante ver que já aqui associou-se, ainda que de forma indireta e vaga, os conceitos de terrorismo e agressão, pois que essa associação veio a ser total quando do episódio da invasão ao Afeganistão, em nome da Guerra ao Terror, o que representou uma mudança significativa do que era terrorismo e de como combatê-lo, o que será melhor explorado no item 3.3.1.

Portanto, conclui-se este capítulo notando que, de forma clara e direta, nunca houve na legislação internacional uma definição de terrorismo, e nem poderia. Naturalmente, a pluralidade de políticas e sistemas jurídicos que se mostra quando dessas grandes reuniões internacionais torna absolutamente inviável tal definição.

Não obstante, os países se propuseram a tais reuniões, confecção de documentos, assinaturas e ratificações no sentido de somar esforços para combater uma prática que, muito embora não definida claramente, representa, pelo seu próprio termo genérico, uma ameaça. Não se diz, de forma alguma, que o terrorismo não é abominável. Pelo contrário, quando se quer apoiar alguma ação violenta, se diz que ela não é terrorista, pois que o próprio termo não parece carregar nenhum aspecto que possa ser manipulado positivamente.

É exatamente isto que foi exposto já no item 2 deste trabalho: a dificuldade de conceituação uniforme de terrorismo pela carga completamente negativa que carrega. Relembra-se aqui, no entanto, os elementos mínimos, também expostos no item 2, encontrados pelos pesquisadores Alex Schmid e Albert Jongman²¹, que são confirmados quando da leitura geral de

todos os dispositivos jurídicos acima expostos: o uso da violência, o objetivo político, e o fim de

20 Atualmente, não é incomum a contraposição de terrorismo e democracia. Grande parte dos textos parece considerar como característica essencial do terrorismo a aversão aos valores e sistemas democráticos. No entanto, ao longo da elaboração deste trabalho, não considerou-se esta visão por conta de uma análise mais ampla e complexa do termo, trazida principalmente pelo desenvolvimento histórico dos movimentos considerados terroristas, que nem sempre foram avessos ao ideal democrático.

21 CHALIAND, Gérard; BLIN, Arnaud. The history of terrorism: from antiquity to al qaeda (Translated by Edward Schneider, Kathryn Pulver, and Jesse Browner). Califórnia: University of California Press, 2007.

causar medo/terror. Elementos esses que, na realidade, podem se manifestar de incontáveis formas, travestidos inclusive de crimes comuns. Tanto o é que muitas das Convenções citadas só passaram ao status de antiterroristas através da Resolução 40/61, que as considerou como tal porque definiam condutas autônomas, mas que passaram a ser vistas como *modus operandi* de terroristas à época.

Ainda, é de se notar que todos os instrumentos que definem condutas criminosas se limitam a ordenar os Estados Contratantes que tipifiquem a conduta descrita em suas legislações internas e que colaborem bi ou multilateralmente na persecução penal do criminoso em questão. É interessante que o terrorismo, apesar de ser contemplado por essas Convenções como um crime necessariamente internacional, é tratado, processualmente, como um crime comum. O terrorismo, para a sociedade internacional, precisa afetar de forma significativa mais de um país, mas seu tratamento na prática não se diferencia substancialmente de um roubo ou assassinato praticado por um nacional fora de seu país.

Em outras palavras, não foi atribuído ao Tribunal Penal Internacional (TPI) o indiciamento e processamento criminal de terroristas (ainda que tenha sido cogitado), e muito menos criado qualquer órgão internacional minimamente jurídico e coercitivo que julgasse e punisse indivíduos ou grupos terroristas. A competência para tal continuou sendo a de um Estado em específico, a depender da situação.

Disto se tiram duas conclusões. A primeira é que, como sequer cogitado como competência do Tribunal Penal Internacional (TPI), o terrorismo não é visto na legislação internacional como um crime de guerra, nem tampouco como um ato de guerra. A segunda é que, se resguardando de uma definição clara e unificada e de um único processamento internacional ao qual todos os países se submeteriam igualmente, todos os instrumentos analisados sugerem, entrelinhas, que o terrorismo é um delito eminentemente político. Sua definição ou entendimento depende inteiramente do governo no poder e do que os considerados terroristas reivindicam, apesar de haver um mínimo consenso que, para configurar terrorismo, o movimento há que se usar de violência e/ou grave ameaça. Luiz Régis Prado e Érika Carvalho explicam a problemática do terrorismo como crime político aos olhos do direito internacional:

“Nos dias de hoje, o terrorismo representa um grande problema na ordem jurídica internacional, visto que a maior preocupação é precisamente subtrair das ações terroristas o caráter de criminalidade política, com o propósito de impossibilitar a concessão de asilo aos acusados dessas práticas.”²²

É justamente o que se nota dos instrumentos analisados, que classificam os atos terroristas como injustificáveis seja qual for sua reivindicação e força motriz. No entanto, os mesmos instrumentos não são capazes de diferenciar o terrorismo de crime político, tampouco de um crime comum no que se refere a julgamento e punição, inclusive fazendo questão de reforçar a extraditabilidade dos delitos.

Agressão, Legítima Defesa e o Conselho de Segurança das Nações Unidas

Ao longo das últimas décadas, o tema terrorismo tem sido debatido muito mais pela Assembleia Geral das Nações Unidas do que por qualquer outro órgão internacional. O Conselho de Segurança das Nações Unidas, único órgão de caráter mandatário para os Países-membros da ONU, responsável por manter a paz e a segurança internacionais, só aprovou uma resolução que concernia ao tema antes de 2001.

É a resolução n.1269, aprovada em 19 de outubro de 1999. Em sua maior parte, ela replica o que já estava disposto na Declaração 49/60, principalmente no que diz respeito às medidas a serem adotadas para a supressão do terrorismo e de seu financiamento. O diferencial desta resolução é, na verdade, o requerimento que o Conselho fez ao Secretário-Geral para a elaboração de relatórios sobre ameaças terroristas, e o estado de prontidão no qual o Conselho se pôs para tomar as medidas que fossem necessárias para suprimi-las.

Para além disso, é necessário expôr o que são agressão e legítima defesa, os dois únicos autorizadores de guerra segundo a Carta das Nações Unidas. Depois dos ataques do 11 de setembro, a chamada “Guerra ao Terror” foi autorizada pelo Conselho de Segurança pela invocação de legítima defesa, e é necessário observar como ambos os conceitos sempre foram entendidos, antes de descrever a mudança de paradigma que se deu quanto ao terrorismo depois deste episódio.

A Carta das Nações Unidas, instrumento de fundação da Organização, dispõe em seu

²² CARVALHO, Érika; PRADO, Luiz Régis. *Delito Político e Terrorismo: uma aproximação conceitual*. Revista dos Tribunais, n.771, Doutrina Penal - Primeira Seção, p. 421-447, jan.2007.

art. 33 que todo conflito entre nações, que possa vir a ameaçar a paz e a segurança internacionais, deve ser, antes de tudo, solucionado por todos os meios pacíficos à disposição, especialmente com a mediação do Conselho de Segurança. Assim, a guerra não é, para ela, um meio válido de resolução de conflitos e nem de política internacional.

Ela dispõe ainda que um dos próprios objetivos da Organização é evitar ameaças à paz e reprimir atos de agressão. Os atos de agressão, por sua vez, são o único caso autorizador do direito de legítima defesa de um Estado, mesmo enquanto o Conselho de Segurança nada tiver resolvido quanto à situação. Elucida Paulo Emílio Vauthier Borges de Macedo:

“O direito de legítima defesa não depende de autorização para ser exercido; basta tão somente que as medidas tomadas pelo Estado-vítima sejam comunicadas a posteriori ao Conselho de Segurança - que tem o poder-dever de tomar outras providências que julgar necessárias para a manutenção da paz internacional, independentes daquelas ações já adotadas pelo Estado lesado.”²³

No entanto, o termo “ato de agressão”, vago como é, precisava ser melhor delimitado, principalmente pela força que ele carrega no Direito Internacional. Isso foi feito em 1973, com a aprovação da Resolução 3314 da Assembleia Geral. O art. 1º da resolução é claro na definição:

“Artigo 1.º A agressão é o uso da força armada por um Estado contra a soberania, integridade territorial ou independência política de outro Estado, ou de qualquer forma incompatível com a Carta das Nações Unidas, tal Como decorre da presente Definição.

Nota explicativa: Na presente Definição, o termo ‘Estado’:

- a) É utilizado sem prejuízo da questão do reconhecimento ou do fato de um Estado ser, ou não, Membro da Organização das Nações Unidas;
- b) Inclui, neste caso, o conceito de ‘grupos de Estados’²⁴

O art.7º da resolução, descreve, ainda que em rol exemplificativo, as ações a serem consideradas atos de agressão. São elas:

- “a) A invasão ou o ataque do território de um Estado pelas forças armadas de outro Estado, ou qualquer ocupação militar, ainda que temporária, que resulte dessa invasão ou ataque, ou qualquer anexação mediante o uso da força do território ou de parte do território de outro Estado;
- b) O bombardeamento pelas forças armadas de um Estado, ou o uso de quaisquer armas por um Estado, contra o território de outro Estado;
- c) O bloqueio dos portos ou da costa de um Estado pelas forças armadas de outro Estado;
- d) O ataque pelas forças armadas de um Estado contra as forças armadas terrestres, navais ou aéreas, ou a marinha e aviação civis de outro Estado;

²³ BORGES DE MACEDO, Paulo Emílio Vauthier. *A aplicação da convenção interamericana contra o terrorismo no Brasil*. R.SJRJ, Rio de Janeiro, n.22, p.129-146, 2008.

²⁴ ONU. Assembleia Geral. Resolução n. 3314 de 1974. Sistema de Arquivos de Documentos das Nações Unidas. 14 de dezembro de 1974. Disponível em <http://legal.un.org/avl/pdf/ha/da/da_ph_e.pdf>. Acesso em 30/11/2016.

- e) A utilização das forças armadas de um Estado, estacionadas no território de outro com o assentimento do Estado receptor, em violação das condições previstas no acordo, ou o prolongamento da sua presença no território em questão após o termo do acordo;
- f) O fato de um Estado aceitar que o seu território, posto à disposição de outro Estado, seja utilizado por este para perpetrar um ato de agressão contra um terceiro Estado;
- g) O envio por um Estado, ou em seu nome, de bandos ou de grupos armados, de forças irregulares ou de mercenários que pratiquem atos de força armada contra outro Estado de uma gravidade tal que sejam equiparáveis aos atos acima enumerados, ou o fato de participar de uma forma substancial numa tal ação.”²⁵

O direito de legítima defesa, por sua vez, é tido como direito inerente do Estado, dando vez a uma guerra defensiva, para proteger o território, população, ou mesmo a própria soberania do Estado-vítima. Ele consagra o entendimento histórico de que o Estado é, por definição, o único ente que pode guerrear, ainda que, no contexto da segunda metade do século XX, o instrumento guerra tenha sido afastado como meio legítimo de resolução de conflitos e de ferramenta de direito internacional, salvo nos casos em que ela é feita de maneira defensiva, quando invocado o ato de agressão.

A seguir, analisar-se-á como o conceito de agressão e legítima defesa foram, ou não, aplicados no caso do onze de setembro.

A quebra de paradigma dos conceitos de agressão e legítima defesa com a invasão ao Afeganistão

Logo no dia seguinte aos atentados, o Conselho de Segurança aprovou uma resolução quanto ao onze de setembro. A resolução 1368 de 12 de setembro de 2001, já no preâmbulo, ela reconhece o direito inerente à legítima defesa segundo os princípios da própria Carta, ainda que não tenha, em momento algum, mencionado agressão.

Aqui já se identifica a primeira inconsistência. O direito de legítima defesa foi invocado por conta de um ataque terrorista, que por sua vez não foi, expressamente, enquadrado como ato de agressão, muito embora tenha autorizado uma guerra.

Dessa forma, o Conselho de Segurança aprovou o início de uma guerra defensiva por parte dos Estados Unidos, mas não mencionou contra quem ele tinha o direito de guerrear. Isso é problemático porque, evidentemente, a guerra válida é a travada entre Estados soberanos, e neste caso específico, ambos seriam Estados-membro da mesma organização internacional pre-

²⁵ *ibidem*

ocupada, acima de tudo, em manter a paz e a segurança internacional. Portanto, ainda que os dois tenham os mesmos direitos e deveres dentro da própria ONU, o Afeganistão não pareceu ter sido envolvido nas discussões como um Estado-membro, mas simplesmente como um território no qual os terroristas encontravam abrigo.

Esta foi, aliás, a principal justificativa para a guerra. A Al-qaeda, “verdadeiro inimigo” dos EUA, jamais poderia cometer um ato de agressão porque, conforme a definição anteriormente descrita, ela só pode ser cometida por um Estado. Entretanto, no rol exemplificativo de como um ato de agressão pode se dar, tem-se o “envio por um Estado, ou em seu nome, de bandos ou de grupos armados, de forças irregulares ou de mercenários que pratiquem atos de força armada contra outro Estado de uma gravidade tal que sejam equiparáveis aos atos acima enumerados, ou o fato de participar de uma forma substancial numa tal ação”. Esta última parte, *participar de uma forma substancial numa tal ação*, foi o que fez com que o Afeganistão, mesmo que não reconhecesse internamente a legitimidade do regime talibã, fosse responsabilizado internacionalmente pelos ataques, pois supostamente “dava guarida” ao grupo terrorista. É exatamente nesse sentido a última parte da redação da cláusula nº2 da resolução 1368, segundo a qual aqueles que ajudam, dão suporte ou abrigam os perpetradores, organizadores e/ou financiadores de atos terroristas serão responsabilizados internacionalmente.

Mais de um mês depois do conflito armado ter estourado, o Conselho de Segurança aprovou uma nova resolução, de número 1373, de 28 de setembro de 2001. Ela inverteu a lógica de atuação do Conselho justamente nos casos categorizados como terroristas. Os atos terroristas seriam uma ameaça tão grande à paz e segurança internacional que o Conselho teria, agora, prerrogativa para agir de maneira preventiva. Elucida o professor Paulo Emílio Vauthier:

“(…) a Resolução Antiterrorismo no 1.373, de 28/9/2001, alargou ainda mais os poderes do órgão. Até então, o Conselho de Segurança poderia pronunciar-se em matéria de segurança internacional em face de uma situação concreta, mas para esta resolução “quaisquer atos de terrorismo internacional” constituem uma ameaça à paz, o que faculta ao Conselho agir de forma preventiva. A resolução também “decide” e “convoca” os Estados membros a reprimirem o terrorismo e a “d) tornarem-se membros, o mais rapidamente possível, de todas as convenções e protocolos internacionais relevantes relacionados ao terrorismo, inclusive a Convenção Internacional para a Supressão de Financiamento ao Terrorismo de 9 de dezembro de 1999” (art. 3o). Assim, o Conselho torna obrigatórias normas internacionais que os Estados não ratificaram.”²⁶

²⁶ BORGES DE MACEDO, Paulo Emílio Vauthier. *A aplicação da convenção interamericana contra o terrorismo no Brasil*. R.SJRJ, Rio de Janeiro, n.22, p.129-146, 2008.

Ainda, a mesma resolução elenca diversas e detalhadas medidas a serem adotadas por todos os Estado-membros a fim de suprimir o financiamento ao terrorismo, seja ele direto ou indireto, cometido por pessoas jurídicas de Direito Público ou Privado, bem como a colaborar internacionalmente para a prevenção de ataques terroristas e a certificarem-se de que terroristas não possam obter o status de refugiados.

Inegavelmente, as resoluções do ano de 2001 deram ao termo terrorista e legítima defesa novas interpretações e pesos. Ainda que a invocação de legítima defesa sem menção de ato de agressão também tenha sido feita quando do caso do Kuwait em 1990²⁷, o caso do onze de setembro é singular porque a ação de um grupo não-governamental e que mais tarde viria a se espalhar por mais de um país, deu origem a uma guerra contra um país-membro da ONU e, além disso, abriu portas para que outros países que abrigam grupo considerados terroristas sejam prejudicados.

Esta resposta bélica ao terrorismo, aliada ao fato de que o ato em si não possui definição clara e pacífica nos instrumentos internacionais, coloca em situação de extrema fragilidade a regra das Nações Unidas de só autorizar o conflito armado em casos de agressão e, consequentemente, legítima defesa. Não só porque, em última análise, é o Conselho de Segurança quem decide o que de fato é agressão, conforme o art.4º da Resolução 3314 da Assembleia Geral, mas também por conta do caráter volátil do fenômeno terrorista, que além de poder acontecer a qualquer momento e em qualquer lugar, pode encontrar “guarida” em qualquer Estado, mesmo sem a anuência ou ciência deste. Em outras palavras, qualquer Estado está passível de ser responsabilizado internacionalmente por algo à parte de seu governo, podendo figurar como adversário involuntário de uma guerra declarada lícita pelo Conselho de Segurança. Assim, coloca-se em extrema vulnerabilidade qualquer Estado fragilizado que não tenha total controle dos grupos existentes em seu território, o que sabidamente não é incomum.

Terrorismo: concomitantemente crime comum e ato de guerra

Conclui-se, portanto, que, para o Direito Internacional hoje, o terrorismo possui elementos base de configuração. Além dos instrumentos analisados deixarem claro que ele é considera-

27 No caso da invasão do Kuwait pelo Iraque, a resolução de 02 de agosto de 1990, em seu preâmbulo, reconheceu que o Conselho estava agindo sob a força dos artigos 39 e 40 da Carta das Nações Unidas. Ela não deixa claro qual das situações previstas no art.39 está sendo configurada (se ato de agressão, ruptura da paz, ou ameaça à paz). Ainda assim, a posterior resolução 661, aprovada quatro dias depois, reconhece o direito do Kuwait à legítima defesa.

do um fenômeno de um indivíduo ou um grupo contra um Estado Soberano e sua organização, é latente que o uso de violência ou grave ameaça está presente em basicamente toda a legislação, bem como é possível notar que o objetivo político é um dos principais elementos destacadas, apesar das normas expostas também levarem em consideração motivação religiosa, cultural, ideológica, dentre outras. Por fim, o especial fim de causar medo/terror, ainda que não carregue o mesmo protagonismo que os dois outros elementos acima, também faz uma aparição significativa.

Dessa forma, os três principais elementos que vêm sendo destacados ao longo deste trabalho se confirmam quando da análise da legislação internacional sobre o tema. Assim como concluíram Alex Schmid e Albert Jongman²⁸, também no Direito Internacional, o terrorismo é um ato violento, majoritariamente político e que busca causar terror/abalo psicológico.

Além disto, juridicamente, ele pode adotar duas formas distintas. A primeira, conforme demonstrado no item 3.1, é a de um crime que, muito embora comum, carrega mais perigo do que os demais.

Diz-se que ele é um crime comum porque, processualmente, é tratado exatamente como qualquer outro crime internacional²⁹. A primeira evidência disto é que, se cometido dentro de um só Estado, por um cidadão deste próprio Estado, não resultando em nenhuma consequência para nenhum segundo Estado, afasta-se a incidência de todos os tratados e convenções, por entender-se tratar de um problema criminal interno e completamente contemplado pela soberania daquele Estado. A segunda evidência é o reforço da extraditabilidade das condutas terroristas descritas pelos tratados e convenções citados, característica típica de atos criminosos que são cometidos por um nacional fora de seu território ou em fuga. A terceira evidência é que cada instrumento define, de modo semelhante, a competência para prender, processar, julgar e punir os agentes criminosos, exatamente como é feito quando do cometimento de um crime internacional comum, quando os países geralmente estabelecem regras internas para reclamar sua própria jurisdição, ou quando negociam bi ou multilateralmente para definir qual lei será aplicada e de que maneira.

²⁸ CHALIAND, Gérard; BLIN, Arnaud. *The history of terrorism: from antiquity to al Qaeda* (Translated by Edward Schneider, Kathryn Pulver, and Jesse Browner). Califórnia: University of California Press, 2007.

²⁹ Para os fins deste trabalho, crime internacional é aquele cometido por um nacional fora de seu país, ou por um indivíduo ou grupo organizado em mais de um território.

Não obstante, o tratamento material do terrorismo carrega profunda diferença quanto aos demais crimes internacionais comuns. Poucos são os crimes contemplados por tantos Tratados e Convenções, além de resoluções de órgãos da ONU. Toda essa atenção advém do perigo que o fanatismo terrorista traz aos países, gerando grande temor não só pela grande imprevisibilidade dos ataques, mas porque quando acontecem, imprimem consequências devastadoras na população que o sofre, tanto físicas quanto psicológicas. Essa consciência de uma violência tão singular e o fato de que ataques terroristas comprometem a segurança de toda a sociedade internacional ao mesmo tempo parece dar ao terrorismo um lugar especial na agenda das relações internacionais. É como se ele fosse o conjunto de diversos atos criminosos singulares que produzem efeitos mais vastos do que o normal, justamente pela motivação política que carregam. Ele é ainda um desafio para a sociedade internacional porque o terrorista não é um criminoso que busca vantagem econômica, muito menos um simples cidadão violento que apresenta extensa ficha criminal. Ele parece ocupar a sua própria categoria de criminoso, que surge quando as autoridades não mais tem de lidar com um indivíduo que atravessa as barreiras legais para lucrar, e nem com o cidadão que comete ilícitos passionais, mas com aquele transgressor que procura, através da violência, retirar das autoridades o seu próprio poder. Portanto, a grande atenção que o terrorismo chama na sociedade internacional não vem somente do drama que vivem as vítimas pegadas de surpresa, mas principalmente da ameaça que ele impõe à própria estrutura de poder.

O entendimento do terrorismo como um crime internacional comum que é praticado fora do território do(s) agente(s) foi construído ao longo de décadas, conforme datam os tratados e convenções acima descritos. No início, buscava-se criminalizar uma conduta lesiva internacionalmente, cuja punição não pudesse ser fácil e simplesmente determinada por um único Estado, inclusive porque a conduta atingia mais de um Estado ou a comunidade internacional como um todo.

Com o advento da Resolução 49/60, no entanto, os tratados e convenções que criminalizavam condutas isoladas passaram a figurar como “antiterroristas”, apesar do termo em questão não aparecer no texto de nenhum deles. Porém, mesmo com a grande atenção que o terrorismo atraía na agenda internacional, uma definição mundial jamais foi alcançada, e o termo continua hoje sendo interpretado segundo os valores e interesses de cada governo.

Isso não impediu, no entanto, que diversas medidas de combate ao terrorismo fossem elaboradas e implementadas por diversos Estados-parte das Nações Unidas e dos tratados e convenções antiterroristas. E impediu muito menos que o terrorismo ganhasse uma nova interpretação: a de ato de guerra.

O caso emblemático do onze de setembro foi o primeiro episódio em que um grupo terrorista vinculou um Estado soberano a um conflito armado. Sob a justificativa de que o Afeganistão dava abrigo aos terroristas, iniciou-se um conflito armado cujas duras consequências se arrastam até os dias atuais.

Reconhecendo o direito dos Estados Unidos de legítima defesa e autorizando o início de uma guerra defensiva, o Conselho de Segurança das Nações Unidas se reservou o direito de fazê-lo sem constatar ter havido ato de agressão, conduta incompatível com o conceito de legítima defesa e com os termos e valores da Carta das Nações Unidas. Portanto, depois de 2001, não só um ato de agressão faz surgir legítima defesa, mas também um ataque terrorista. Ironicamente, um grupo não-estatal que procura abalar as estruturas de poder governamentais vinculou dois de seus alvos, o governo dos EUA e Afeganistão, de forma violenta. E ainda por cima, aumentou sua área de influência com o passar dos anos.

O principal desta questão é que, mesmo sem uma definição legal e mesmo sem integrar qualquer estrutura minimamente institucionalizada, um ato de um grupo terrorista foi a base legal de uma decisão da mais alta escala hierárquica, de conteúdo e consequências muito graves. Além, é claro, de ter aberto um precedente perigoso, no qual Estados possam ser vinculados por atos que não partiram de seus próprios governos.

É claro, há que se considerar o *status* do Estado-vítima. A relação tênue entre Direito Internacional e política de relações internacionais faz questionar se a mesma resolução teria sido aprovada se o país atingido fosse outro que não os Estados Unidos. O poderio econômico e militar (inclusive dentro da própria ONU) do país é tão vultuoso que não foram precisas nem quarenta e oito horas para que a sociedade internacional anuísse com qualquer medida que o governo Bush entendesse por bem tomar.

Entretanto, a composição do Conselho, mais especificamente os cinco membros permanentes e com poder de voto especial, faz pensar que não houve, exatamente, uma reverência

aos planos dos EUA, principalmente pela presença da China e da Rússia, que historicamente se contrapõe à maioria das propostas estadunidenses. Mas há que se considerar, no entanto, o precedente útil que ali se formaria, o uso de um conceito maleável como justificativa de manobras militares. Como muitíssimo bem ilustrado pelo mestre Paulo Emílio Vauthier: “(...) a chamada “guerra contra o terror” não se revela uma simples metáfora. Para o Direito Internacional, os atentados terroristas de 11 de setembro implicaram mesmo atos de guerra”³⁰.

³⁰ BORGES DE MACEDO, Paulo Emílio Vauthier. *A aplicação da convenção interamericana contra o terrorismo no Brasil*. R.SJRJ, Rio de Janeiro, n.22, p.129-146, 2008.

TERRORISMO NO DIREITO BRASILEIRO³¹

Breve histórico legislativo e jurisprudencial

O terrorismo brasileiro é o típico da segunda fase da história do terrorismo³². O tema quase nunca foi tratado como religioso, mas na maioria das vezes como “anarquista” ou “comunista”, principalmente pelo extenso histórico ditatorial do país.

O termo “terrorismo” poucas vezes foi usado para descrever um fenômeno autônomo, tendo sido, na maioria das vezes, compreendido dentro do contexto de segurança nacional. Ao longo da história, os instrumentos legais que chegaram perto de descrever condutas a serem consideradas terroristas eram destinadas a definir crimes contra a segurança nacional. E ameaça à segurança nacional, durante os regimes ditatoriais (que compõem a maior parte da história da república brasileira), geralmente era compreendida como tudo aquilo que ameaçava ou rejeitava o regime. Dessa forma, a maioria dos grupos considerados terroristas, no direito brasileiro, eram somente grupos de resistência às ditaduras.

O primeiro instrumento legal que pode ser considerado “antiterrorista” é o Decreto nº4.269, de 17 de janeiro de 1921, que regula “a repressão ao anarchismo”. Ele parece proteger a “actual organização social”:

“ Art. 1º Provocar directamente, por escripto ou por qualquer outro meio de publicidade, ou verbalmente em reuniões realizadas nas ruas, theatros, clubs, sédes de associações, ou quaesquer logares publicos ou franqueados ao publico, a pratica de crimes taes como damno, depredação, incendio, homicidio, com o fim de subverter a actual organização social:

Pena: prisão cellular por um anno a quatro annos.

Art. 2º Fazer pelos meios indicados no artigo antecedente, a apologia dos crimes praticados contra a actual organização social, ou fazer, pelos mesmos meios, o elogio dos autores desses crimes, com o intuito manifesto de instigar a pratica de novos crimes da mesma natureza:

Pena: prisão cellular por seis mezes a um anno.”³³

O decreto tipifica ainda o uso de bombas e outros explosivos, bem como a associação criminosa para os fins de alterar a “ordem social”. Ela ainda dispõe, em seu art.12, que o governo

31 Nesta parte do trabalho, assim como anteriormente, não se considerará outras formas de terrorismo, como Estado contra Estado ou terrorismo estatal, mas tão somente a forma grupo versus Estado.

32 Para os fins deste trabalho, considerou-se apenas o período histórico em que o Brasil se denomina República, não fazendo parte da pesquisa o potencial entendimento de terrorismo adotado ainda na monarquia.

33 BRASIL. Decreto n. 4.269 de 17 de janeiro de 1921. Regula a repressão ao Anarquismo. Coleção de Leis do Brasil - 1921, Página 219 Vol. 1

se reserva o direito de “ ordenar o fechamento, por tempo determinado, de associações, sindicatos e sociedades civis quando incorram em actos nocivos ao bem publico”.

Vale ressaltar que o período histórico em que o decreto foi elaborado era, oficialmente, um período democrático. É sabido, no entanto, que a realidade não correspondia ao ideal, uma vez que o voto de cabresto era largamente empregado para manter o sistema coronelista, que se transvestia de legitimidade através de uma suposta democracia.

Portanto, é interessante notar que o bem jurídico que o decreto protege não é propriamente as estruturas e valores democráticos, mas sim a “ordem social actual”. Ora, a ordem social àquele tempo era justamente o coronelismo, demonstrando que já em seu berço, o tratamento brasileiro em relação ao terrorismo se deu, majoritariamente, em contextos autoritários.

A ruptura deste regime se deu com a implementação da ditadura Vargas, e foi justamente neste governo, que se justificou como combatente de uma “ameaça comunista”, que foi decretada e sancionada a Lei nº38, de 04 de abril de 1935. Ela nada mais é do que um “mini” Código Penal, tipificando diversas condutas e cominando penas. Ironicamente, o primeiro tipo é justamente a conduta praticada por Vargas para chegar ao poder: “Tentar directamente e por facto, mudar, por meios violentos, a Constituição da Republica, no todo ou em parte, ou a forma de governo por ella estabelecida”³⁴.

A maioria dos tipos são revestidos de autoritarismo e, naturalmente, procuram proteger antes de tudo o exercício das funções do Estado e sua força na execução. Ela fala em “ alliciar ou articular pessoas; organizar planos e plantas de execução; aparelhar meios ou recursos para esta; formar juntas ou commissões para direcção, articulação ou realização daquelles planos; installar ou fazer funcionar clandestinamente estações radio-transmissoras ou receptoras; dar ou transmittir, por qualquer meio, ordens ou instrucções para a execução do crime”³⁵, além de criminalizar a incitação ao ódio “entre classes sociais” e outras condutas tipicamente rechaçadas por governos de carácter facista.

O tipo do art. 17 é o que mais se assemelha a um suposto conceito de terrorista, pois que tipifica o ato de “Incitar ou preparar attentado contra pessoa ou bens, por motivos doutrinarios,

³⁴ BRASIL. Lei n. 38 de 4 de abril de 1935. Define crimes contra a ordem política e social. Diário Oficial da União - Seção 1 - 6/4/1935, Página 6857

³⁵ idem

políticos ou religiosos”³⁶. No entanto, nem mesmo aqui o tipo seria autônomo, já que o parágrafo único do mesmo artigo dispõe: “Se o atentado se verificar, a pena será a do crime incitado, ou preparado”³⁷. A lei fala ainda em proibição de propaganda de guerra, e em crimes de imprensa no geral, cuja punição seria o fechamento da publicação responsável.

A Lei nº1.802, de 05 de janeiro de 1953, foi uma das poucas Leis sobre segurança nacional elaboradas em um período democrático. Ela começa a tipificação tentando proteger a soberania do Estado, buscando punir condutas que atentem contra ela, principalmente se envolvido Estado estrangeiro. Pune também a propaganda de ódio ou à guerra, mas, sob um tom mais garantista, ressalva propagandas que podem ser feitas e delimita de forma mais específica as condutas puníveis.

Merece destaque o inciso II do art. 4º, que tipifica a prática de “devastação, saque, incêndio, depredação, desordem de modo a causar danos materiais ou a suscitar terror, com o fim de atentar contra a segurança do Estado”³⁸, definição mais próxima do que se poderia chamar de terrorismo, especialmente pela previsão do dolo específico de “suscitar terror”, característica marcante da maioria dos entendimentos do que viria a ser terrorismo. A lei busca, enfim, preservar as estruturas de Estado, sua soberania, integridade, a ordem e está, aliás, vigente.

Durante os piores anos da Ditadura Militar, o governo se deu por Atos Institucionais, da natureza mais dura e punitivista possíveis, que restringiam as liberdades individuais. Com a lenta e progressiva abertura do regime, foram editadas novas leis, e uma delas, a Lei nº6.620, de 17 de dezembro de 1978, versa sobre segurança nacional.

Ironicamente, a Lei estabelece como objetivos nacionais a serem protegidos, dentre outras coisas, o “regime representativo e democrático”. Não obstante, logo no artigo seguinte e seus parágrafos, ela sugere que ideologias diversas às do governo seriam as responsáveis por colocar em risco a segurança nacional:

“ Art. 3º A Segurança Nacional envolve medidas destinadas à preservação da segurança externa e interna, inclusive a prevenção e repressão da guerra psicológica adversa e da guerra revolucionária ou subversiva.

§ 1º A segurança interna, integrada na segurança nacional, corresponde às ameaças

³⁶ *idem*

³⁷ *ibidem*

³⁸ BRASIL. Lei n. 1.802 de 5 de janeiro de 1953. Define os crimes contra o Estado e a Ordem Política e Social, e dá outras providências. Diário Oficial da União - Seção 1 - 7/1/1953, Página 273

ou pressões antagônicas, de qualquer origem, forma ou natureza, que se manifestem ou produzam efeito no país.

§ 2º A guerra psicológica adversa é o emprego da propaganda, da contrapropaganda e de ações nos campos político, econômico, psicossocial e militar, com a finalidade de influenciar ou provocar opiniões, emoções, atitudes e comportamentos de grupos estrangeiros, inimigos, neutros ou amigos, contra a consecução dos objetivos nacionais.

§ 3º A guerra revolucionária é o conflito interno, geralmente inspirado em uma ideologia, ou auxiliado do exterior, que vise à conquista subversiva do poder pelo controle progressivo da Nação.”³⁹

Ainda, ela tipifica condutas lesivas à segurança nacional. Dentre elas, muitas são exatamente às já previstas na Lei nº38 de 1935, incluindo crimes de imprensa, traição nacional e porte ilegal e tráfico de armas. A lei parece prever diversos tipos que, em cada um, demonstram alguma faceta do que se entende por terrorismo. Há a previsão de uso de violência contra autoridade por motivos de inconformismo político-social, mas contra civis comuns está criminalizada somente as incitações pública ao ódio, por exemplo. O destaque, no entanto, está no tipo do art. 26, que cita expressamente o termo “terrorismo”, e a previsão expressa de condutas que figuram nos tratados e convenções internacionais “antiterroristas”, como por exemplo o sequestro de aeronaves e atentado contra representante diplomático.

A Lei nº7.170, de 14 de dezembro de 1983. um dos últimos suspiros do regime militar, se presta ao mesmo papel da anterior, definir crimes contra a segurança nacional. Alguns tipos são extremamente semelhantes aos da lei anterior, mas o tipo do art.20 dispõe o seguinte:

“Devastar, saquear, extorquir, roubar, seqüestrar, 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”⁴⁰ (grifei)

Dessa forma, fica claro que terrorismo, no Brasil, sempre foi compreendido, juridicamente, como um fenômeno de pura revolta política. É interessante notar que ele esteve sempre ligado ao conceito de ameaça da ordem pública e/ou segurança nacional. Dois conceitos, aliás, que durante os tempos ditatoriais também se confundiam. Entretanto, essa ligação não é, de todo, incongruente. Obviamente, um ato de terrorismo costuma ocorrer em grande escala, e por isso mesmo perturba a ordem pública e a segurança nacional.

Porém, no caso brasileiro, as acusações de terrorismo se deram, em sua grande maioria,
39 BRASIL. Lei 6.620 de 17 de dezembro de 1978. Define os crimes contra Segurança Nacional, estabelece sistemática para o seu processo e julgamento e dá outras providências. Diário Oficial da União - Seção 1 - 20/12/1978, Página 20465
40 BRASIL. Lei n. 7.170 de 14 de dezembro de 1983. Define os crimes contra a segurança nacional, a ordem política e social, estabelece seu processo e julgamento e dá outras providências. Diário Oficial da União - Seção 1 - 15/12/1983, Página 21004

por conta de movimentos sociais que reivindicavam um novo governo, fossem eles violentos ou não. Por isso, o fenômeno terrorista no Brasil é “mais político” do que no Direito Internacional. Não só porque não pareciam ter outra motivação que a política, mas principalmente porque eram considerados subversivos e ameaçadores muito mais aos governos que editaram as leis do que à população em geral. Dessa forma, sob a vigência de várias das leis acima expostas, não seria nem necessário usar-se de violência, pois que o questionamento e perturbação da ordem vigente, por si mesmo, configurava terrorismo.

A “vivência” que o país teve do fenômeno, além de ser frágil e questionável por todos os anos de ditaduras, foi de crime político. O brasileiro parece compreender que o terrorismo é antes de tudo uma questão política, e justamente por isso suas “aparições” mais expressivas se deram em períodos de exceção, durante os quais o questionamento da ordem vigente era mais frequente e/ou mais relevante.

Para entender a tendência jurisprudencial, analisar-se-á brevemente o Supremo Tribunal Federal. Quando julgando casos de extradição, nos quais há o requisito de dupla tipicidade (o crime pelo qual se pede a extradição deve ser crime também no Brasil), o STF esteve sempre atento para a linha tênue entre crime político comum e terrorismo. Isto, não só porque de fato a história do pensamento jurídico brasileiro sempre teve consciência desta forte ligação, mas especialmente porque a falta de um tipo penal específico de terrorismo no Brasil punha em risco o deferimento da extradição, o que sempre foi uma questão difícil para o Tribunal, visto o comprometimento das autoridades brasileiras em punir o terrorista e não lhe dar a mesma benevolência que se identifica nos crimes políticos comuns.

A solução foi casuística⁴¹. A Corte analisava cada caso e identificava o que, para ela, era predominante: a atrocidade/violência do ato, ou o caráter político. Sendo este último, a extradição era negada com base nos ditames constitucionais. Se fosse o primeiro, a extradição era concedida, ainda que sem a tipificação brasileira do crime de terrorismo, pois que esse era equiparado a crimes comuns do Código Penal, como sequestro, homicídio, explosão, etc.

De toda sorte, também o STF esbarrou na dificuldade de discernir terrorismo de crime político comum. Ainda que ele tenha estabelecido algum critério, está posicionado dentro do con-

⁴¹CARVALHO, Érika; PRADO, Luiz Régis. *Delito Político e Terrorismo: uma aproximação conceitual*. Revista dos Tribunais, n.771, Doutrina Penal - Primeira Seção, p. 421-447, jan.2007.

texto brasileiro em que essas duas criminalidades se entrelaçam e põe em dúvida quem as tenta dissociar, especialmente por todo o período de autoritarismo vivenciado pelo Brasil. Todos os anos de ditaduras e democracia de fachada construíram no brasileiro uma noção especialmente política do que é terrorismo. Enquanto nos anos de regimes impostos à força terrorismo era “subverter” a ordem ou atentar contra o governo, nos tempos democráticos pré Lei nº13.260 de 2016, terrorismo envolve atentar contra a ordem e as instituições democráticas. De uma maneira ou de outra, terrorismo é sempre o atentado contra a ordem vigente.

Contexto de Promulgação da Lei nº13.260 de 2016

A escolha do Brasil para sediar os Jogos Pan-americanos de 2007 lançou os olhos da comunidade internacional para o país, enxergando nele potencial para ser mais do que um emergente. Foi então que, a fim de angariar investimentos e construir uma imagem externa, o governo passou a buscar ser sede de grandes eventos como o Pan. Desta forma, sediamos a Jornada Mundial da Juventude, a Copa do Mundo e as Olimpíadas.

É no contexto de realização desses grandes eventos, em especial em preparação para as Olimpíadas, que o governo federal promulgou a Lei nº13.260/16. Ela foi elaborada para atender pressões externas e internas, principalmente pelo crescimento do grupo Estado Islâmico (ISIS) e pela ameaça que um grande evento como as Olimpíadas poderia sofrer.

Tanto o é que o projeto de lei 2016/2015, embrião da lei em questão, tramitou em regime de urgência no Congresso. Apresentado em junho de 2015 e convertido em Lei em março de 2016, o espaço de tempo no qual se deu não é o bastante para debate e estudo.

Primeiramente, a temática do terrorismo já é suficientemente complexa por si só, exigindo um tempo maior de dedicação ao tema. Em segundo lugar, qualquer medida que busque criminalizar uma conduta deve ser feita com toda a cautela e estudos possíveis, pois que a Lei Penal carrega consigo consequências sociais demasiado pesadas. E em terceiro lugar, porque o terrorismo nunca foi amplamente debatido no país, tendo ficado restrito a pequenos grupos acadêmicos que se interessavam pelo tema. Assim, o Brasil (felizmente) nunca experimentou o terrorismo na escala em que a Europa ou os Estados Unidos experimentam.

O atentado com bomba mais famoso em terras brasileiras foi fruto de uma tentativa de

terrorismo estatal, e a maiorias de movimentações “terroristas” eram, na realidade, movimentos sociais (considerados por muitos legítimos) que desafiavam a ordem ditatorial no poder. Assim, o brasileiro parece não ter experimentado a violência aleatória do terror (conforme explorada no item 2 deste trabalho), que não apresenta motivos racionais pros alvos humanos escolhidos. Aliás, poucas vezes parece ter havido a eleição de alvos humanos, tendo todos os grandes movimentos sociais considerados terroristas elegido manifestações em massa contra agentes do Estado ditatorial (como a polícia, por exemplo), ou patrimônio público que representasse esse poder.

É claro que, tanto ao longo da história quanto nos tempos presentes, há o debate sobre a utilização do terrorismo como tática de grupos criminosos organizados, principalmente em grandes centros urbanos, onde o tráfico de drogas, por exemplo, através da violência, causa um efeito psicológico de larga escala, incendiando ônibus ou fazendo arrastões. Obviamente, aqui cabe um novo debate, centrado no limiar do que é organização criminosa, crime organizado, e terrorismo, sendo certo que, para os fins deste trabalho, não se considerará este debate, bastando por ora excluir esse tipo de fenômeno por não se enxergar nele uma motivação política forte o suficiente para ultrapassar a faceta claramente retalhadora que eles têm (em oposição a operações policiais).

De qualquer forma, seja terrorismo estatal, tática de crime organizado, ou movimentos sociais criminalizados, o terrorismo brasileiro foi muito pouco estudado e debatido antes de constar como tipo principal de uma Lei feita às pressas para acalmar uma população apreensiva e uma sociedade internacional pressurosa. Dessa forma, o próprio contexto apressado de aprovação da lei e a falta de experiência do legislativo brasileiro no assunto foram fatores que contribuíram para uma redação parca. A existência de diversos vetos presidenciais por inconstitucionalidade e contrariedade ao interesse público demonstram isso. Somente a título de exemplificação, foram apontados pela presidente em seu veto violações aos princípios da proporcionalidade, taxatividade, individualização da pena, segurança jurídica, e ao direito de liberdade de expressão. Ainda assim, a maioria destes problemas persiste no texto publicado, como a seguir se expõe.

Análise e crítica do tipo descrito no art. 2º da Lei nº13.260 de 2016

O objetivo principal da lei⁴² é tipificar o terrorismo e estabelecer disposições investigatórias e processuais. É logo no art.2º que encontramos a suposta definição de terrorismo:

“Art. 2o O terrorismo consiste na prática por um ou mais indivíduos dos atos previstos neste artigo, por razões de xenofobia, discriminação ou preconceito de raça, cor, etnia e religião, quando cometidos com a finalidade de provocar terror social ou generalizado, expondo a perigo pessoa, patrimônio, a paz pública ou a incolumidade pública.

§ 1o São atos de terrorismo:

I - usar ou ameaçar usar, transportar, guardar, portar ou trazer consigo explosivos, gases tóxicos, venenos, conteúdos biológicos, químicos, nucleares ou outros meios capazes de causar danos ou promover destruição em massa;

II – (VETADO);

III - (VETADO);

IV - sabotar o funcionamento ou apoderar-se, com violência, grave ameaça a pessoa ou servindo-se de mecanismos cibernéticos, do controle total ou parcial, ainda que de modo temporário, de meio 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, instalações militares, instalações de exploração, refino e processamento de petróleo e gás e instituições bancárias e sua rede de atendimento;

V - atentear contra a vida ou a integridade física de pessoa:

Pena - reclusão, de doze a trinta anos, além das sanções correspondentes à ameaça ou à violência.

§ 2o O disposto neste artigo não se aplica à conduta individual ou coletiva de pessoas em manifestações políticas, movimentos sociais, sindicais, religiosos, de classe ou de categoria profissional, direcionados por propósitos sociais ou reivindicatórios, visando a contestar, criticar, protestar ou apoiar, com o objetivo de defender direitos, garantias e liberdades constitucionais, sem prejuízo da tipificação penal contida em lei.”⁴³

Como se pode notar, o primeiro aspecto que causa estranhamento é a previsão de discriminação. Esta é uma expressão que não costuma surgir quando do debate do que é terrorismo. E isto especialmente porque muito do que é considerado “método terrorista”, em especial o elaborado durante a revolução francesa, conforme descrito no item 2.2, carrega consigo um nível de aleatoriedade significativa.

Aliás, o tipo carrega uma previsão de especial fim de agir que é problemática. Primeiramente, ele exige o especial fim de gerar terror social ou generalizado. Apesar de ser louvável

⁴² Doravante a Lei nº13.260/16 será referenciada como Lei antiterrorismo

⁴³ BRASIL. Lei 13.260 de 16 de março de 2016. Regulamenta o disposto no inciso XLIII do art. 5o da Constituição Federal, disciplinando o terrorismo, tratando de disposições investigatórias e processuais e reformulando o conceito de organização terrorista; e altera as Leis nos 7.960, de 21 de dezembro de 1989, e 12.850, de 2 de agosto de 2013. Diário Oficial da União - Seção 1 - 18/3/2016, Página 1

esta caracterização na teoria, pois que perfeitamente coerente com os estudos que se realizam sobre o tema, na prática do direito penal ela não funciona.

Em um Estado Democrático de Direito, a prática penal deve ser imbuída da proteção de todas as garantias às quais o acusado tem direito. Em especial, a de presunção de inocência e, conseqüentemente, do *in dubio pro reo*, que exige a produção de provas robustas que comprovem a materialidade e autoria do crime em questão. Assim, todas as imputações de crimes que prevêm um dolo especial são, naturalmente, difficílimos de provar. Ora, como demonstrar de forma clara e para além de dúvida razoável a intenção do agente no momento de cometimento do delito?

Não é, no entanto, o que acontece na prática. É sabido que, na realidade judiciária de nosso país, o encarceramento em massa acontece, dentre outras razões, porque meros indícios são considerados provas suficientes para a condenação. Autorizar um tipo que exige certo grau de dificuldade quando da comprovação do dolo é, na prática, abrir mais caminhos para sentenças condenatórias.

Porém, de outra forma, o tipo apresenta problemas maiores. Antes de mais nada, as descrições são demasiado vagas e genéricas. Além de consistir em uma violação frontal aos princípios da taxatividade e legalidade, abre ainda precedente pra perigoso grau de discricionariedade dos operadores do direito.

Por exemplo, por mais que a preservação ao direito de protesto e reivindicação política tenha sido uma preocupação durante o processo de elaboração da lei⁴⁴, o seu resultado final não atinge o mesmo objetivo. A exclusão de ilicitude prevista é demasiado vaga, como ensina José Eymard Loguercio, Fernanda Caldas Giorgi e Antonio Fernando Megale Lopes:

“Delegados, promotores e juízes poderão, subjetivamente, estabelecer o que é e o que não é considerado movimento social; quais atos possuem “propósitos sociais ou reivindicatórios” (art. 2º, § 2º); que práticas provocam “terror social ou generalizado” (art. 2º, caput) e perturbam a “paz pública” (art. 2º, caput).”⁴⁵

No entanto, talvez a maior afronta que a Lei tenha trazido à toda sistemática do Direito Penal moderno seja a punição de atos preparatórios. O art. 5º da lei dispõe que “Realizar atos

⁴⁴ Na votação final do projeto, foi suprimida a expressão “extremismo político”, evidentemente sugestiva demais, e mantida a excludente de ilicitude relativa a movimentos sociais diversos.

⁴⁵ LOGUERCIO, José Eymard; GIORGI, Fernanda Caldas; LOPES, Antonio Fernando Megale. Lei nº 13.260, de 16 de março de 2016: “Lei antiterrorismo”. 2016. Migalhas Disponível em: <<http://www.migalhas.com.br/dePeso/16,MI239952,-11049-Lei+n+13260+de+16+de+marco+de+2016+Lei+antiterrorismo>>. Acesso em: 03 abr. 2017.

preparatórios de terrorismo com o propósito inequívoco de consumir tal delito” será punido com a pena correspondente à do delito consumado, diminuída de um quarto até a metade.

Na completa contramão da intervenção mínima, na qual o Direito Penal deve ser a *ultima ratio*, punir os atos preparatórios é extrapolar os próprios limites do crime, pois que não houve sequer tentativa, sequer a busca de um resultado lesivo ou antijurídico. Note-se que o que o artigo 5º faz não é punir a tentativa, como o faz o art. 14, II do Código Penal, mas punir os atos preparatórios, aqueles que se dão fora da esfera penal, situados em uma situação fática que o próprio crime não alcança.

Ressalte-se que, de fato, condutas consideradas como de perigo abstrato, como atos preparatórios, são tipificadas no Direito Penal brasileiro, como a associação criminosa, por exemplo. Mas a diferença de legitimidade entre a criminalização da associação criminosa e dos atos preparatórios de terrorismo está no preenchimento inequívoco de quatro requisitos: (i) gravidade da ofensa/importância do bem jurídico protegido, (ii) precisão na definição de quais atos serão punidos, evitando expressões genéricas, (iii) que os atos criminalizados sejam estritamente ligados ao cometimento do crime previsto, e (iv) que a pena seja menor que a do crime em si, e adequada se comparada à pena de tentativa, além de poder ser incorporada pela sanção do crime principal, se cometidos pelo mesmo indivíduo⁴⁶.

Evidentemente, o crime de associação criminosa, usado como exemplo, preenche os requisitos, ainda que minimamente, o que os atos preparatórios da nova lei não fazem. Apesar de, realmente, considerarem a grande gravidade do crime de terrorismo, e cominar pena menor do que a do crime principal, a tipificação não foi nada precisa, além de não guardar relação estrita com o crime de terrorismo.

Nota-se aqui uma extrapolação dos limites do Direito Penal, criminalizando-se uma conduta que não conta com tipificação, pois que o artigo não se preocupa em definir o que seriam atos preparatórios e quais deles seriam punidos e de que forma isso se daria. E, em verdade, é tarefa hercúlea, pois que ato preparatório abarca uma infinidade de significados que, justamente pela sua natureza plural e volátil, não costumam responder ao corolário penal de legalidade e taxatividade. Novamente, aqui, a Lei põe em risco a liberdade de cidadãos ao punir de forma tão

⁴⁶ XVIII CONGRESSO INTERNACIONAL DE DIREITO PENAL, 2009, Istambul. *Revista Internacional de Direito Penal*. Toulouse: Erès, 2009. 655 p. Disponível em: <http://www.penal.org/sites/default/files/files/RIDP_2009_3_4.pdf>. Acesso em: 14 jun. 2017.

severa com definições parcas ou até na falta delas.

Por fim, a edição de uma lei com um tipo penal tão frágil reflete um hábito infelizmente popular no Brasil, o de tipificar condutas e/ou transformar em lei tudo o que supostamente se preste a resolver um conflito social⁴⁷. É comum em nosso país que somente se confira legitimidade a uma medida estatal se esta estiver positivada em lei, e muitas vezes se pressiona as autoridades legislativas para que assim procedam.

O maior problema deste tipo de atitude é que, para além do inchaço normativo que é confuso e contraproducente, muitas das leis contam com uma infeliz redação, que não cumpre seu objetivo primeiro de legalidade (especialmente por não atender ao princípio da taxatividade, um dos principais componentes do princípio da legalidade, segundo Luiz Regis Prado)⁴⁸ e impede, assim, sua eficácia no mundo real. A lei antiterrorismo não foge desta falha, pois que ela também foi editada sob a pressão da sociedade nacional e internacional, e pior ainda, sob um sentimento de medo de que atentados viessem a se concretizar durante as Olimpíadas.

Isto tudo, somado à falta gritante de estudos suficientes no assunto, fez com que se tipificasse uma conduta que nada mais é do que um híbrido de vários tipos já previstos no Código Penal. Em outras palavras, o suposto tipo de terrorismo brasileiro não prevê nenhuma conduta que já não estivesse amparada pelos diversos tipos, agravantes e majorantes do Código Penal.

Analisar-se-á agora parte a parte do art.2º, a fim de demonstrar suas correspondências no Código Penal. Começa-se pelo caput:

“Art. 2º. O terrorismo consiste na prática por um ou mais indivíduos dos atos previstos neste artigo, por razões de xenofobia, discriminação ou preconceito de raça, cor, etnia e religião, quando cometidos com a finalidade de provocar terror social ou generalizado, expondo a perigo pessoa, patrimônio, a paz pública ou a incolumidade pública.”

A primeira parte do artigo é permeada da chamada “injúria racial”, prevista no §3º do art.140 do Código Penal: “Se a injúria consiste na utilização de elementos referentes a raça, cor, etnia, religião, origem ou a condição de pessoa idosa ou portadora de deficiência”⁴⁹. O único elemento inovador aqui é a previsão de xenofobia.

47 Este é um mérito que merece trabalho próprio, por isso limita-se, por ora, a comentar que, essencialmente, o Direito Penal lida intimamente com questões de conflito social, e por isso ele parece ser o primeiro ramo do Direito a sofrer pressões para incluir em suas previsões normativas todos os tipos de conduta a serem punidas de forma mais significativa pelo Estado.

48 PRADO, Luiz Regis; CARVALHO, Érika Mendes de; CARVALHO, Gisele Mendes de. Curso de Direito Penal Brasileiro. 14. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2015. p 50.

49 BRASIL. Decreto-Lei n. 2848, de 7 de dezembro de 1940. Código Penal. Diário Oficial da União - Seção 1 - 31/12/1940, Página 23911

Ademais, todo o resto do artigo não define propriamente o terrorismo, mas indica o dolo especial de causar terror e a circunstância especial (neste caso, elementar do tipo) de expor a perigo pessoa, patrimônio, paz pública ou a incolumidade pública. Assim, o que de fato define a conduta terrorista são os incisos do §1º, que definem os chamados “atos de terrorismo”. Senão vejamos.

“§ 1º São atos de terrorismo:

I - usar ou ameaçar usar, transportar, guardar, portar ou trazer consigo explosivos, gases tóxicos, venenos, conteúdos biológicos, químicos, nucleares ou outros meios capazes de causar danos ou promover destruição em massa;

II – (VETADO);

III - (VETADO);

IV - sabotar o funcionamento ou apoderar-se, com violência, grave ameaça a pessoa ou servindo-se de mecanismos cibernéticos, do controle total ou parcial, ainda que de modo temporário, de meio 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, instalações militares, instalações de exploração, refino e processamento de petróleo e gás e instituições bancárias e sua rede de atendimento;

V - atentado contra a vida ou a integridade física de pessoa.”

O inciso I é, claramente, a mistura dos artigos que compõem o Capítulo I (Dos crimes de perigo comum) do Título VIII (Dos crimes contra a incolumidade pública) do Código Penal, quais sejam os crimes de incêndio, explosão, uso de gás tóxico ou asfixiante, e fabrico, fornecimento, aquisição posse ou transporte de explosivos ou gás tóxico, ou asfixiante. O inciso IV, por sua vez, encontra evidente correspondência no Capítulo II (Dos crimes contra a segurança dos meios de comunicação e transporte e outros serviços públicos) deste mesmo Título no Código. Sua redação junta elementos dos tipos de perigo de desastre ferroviário, desastre ferroviário, atentado contra a segurança de transporte marítimo, fluvial ou aéreo, atentado contra a segurança de outro meio de transporte, atentado contra a segurança de serviço de utilidade pública, e interrupção ou perturbação de serviço telegráfico, telefônico, informático, telemático ou de informação de utilidade pública.

Por certo, o inciso IV difere minimamente destes tipos por prever o uso ou grave ameaça de violência ou uso de meios cibernéticos. No entanto, se o mero apoderamento de instalações já era um crime per se, desnecessário prever novo apoderamento simplesmente para incluir ameaça de violência ou uso de meios cibernéticos, elementos que poderiam ser facilmente con-

siderados na primeira fase da dosimetria da pena.

Por fim, tem-se o inciso V do §1º do art.2º, que não difere em absolutamente nada do tipo de homicídio e de lesão corporal. Não é trazido aqui nenhuma inovação, por menor que seja, como nos incisos anteriores. Tem-se somente a duplicação da tipificação de homicídio e lesão corporal.

Em suma, a lei antiterrorismo brasileira é um simplório recorte e colagem de tipos já solidamente estabelecidos no Código Penal. Como não bastasse, quando ela logra trazer algum elemento novo, o faz de forma vaga e dá espaço inaceitável para arbitrariedades na aplicação da lei penal.

Em um país onde o terrorismo sempre foi visto como movimento político contrário à ordem vigente, era de se esperar que, num contexto democrático, a questão fosse finalmente tratada com a seriedade e complexidade que naturalmente tem. Ao invés disto, a edição da Lei nº 13.260 de 2016 mostra que o Brasil, além de continuar cedendo a pressões externas (como o era há duzentos anos atrás), continua sem compreender o fenômeno terrorista na sua plenitude, além de autorizar, como sempre o fez, que ele fosse tratado com tamanha arbitrariedade, na completa contramão dos valores democráticos do Direito Penal moderno.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ao longo deste trabalho, valendo-se também de uma construção histórica, foram construídos dois conceitos minimamente aceitos do que vem a ser terrorismo. Primeiramente, sob o aspecto internacional, através da análise de instrumentos internacionais e das decisões do Conselho de Segurança da ONU. E após, sob o aspecto nacional, analisando os instrumentos normativos brasileiros que trataram de terrorismo ao longo da história, especialmente o mais recente, a Lei nº 13.260 de 2013.

Para comparar os dois conceitos, há que primeiro expô-los de forma clara e breve. No Direito Internacional, o terrorismo é um fenômeno multifacetado, inspirado não só por motivos meramente políticos, mas também religiosos, filosóficos, e ideológicos de uma maneira geral. Ao longo das décadas, a ele foi atribuída uma atenção especial, mas o procedimento com o qual era tratado não diferia em nada de um crime comum cometido por nacional fora de seu país. A autorização da “Guerra ao Terror”, dada aos EUA pelo Conselho de Segurança, mudou o paradigma do terrorismo como crime comum, e o elevou à agressão, sendo ele motivo que ensejasse legítima defesa.

No Direito Brasileiro, por outro lado, o fenômeno terrorismo era percebido por um lado em especial, e possivelmente seu lado mais essencial, o político. Não que as autoridades brasileiras tenham se negado a reconhecer outras motivações, mas a preocupação do aparato estatal era sempre sobre essa faceta porque, dominado por eras de governos totalitários, o Brasil via no terrorismo o desafio maior à ordem vigente, ainda que, em contextos democráticos, ele continuasse assumindo a forma de um atentado político que se usa de violência em larga escala. De qualquer forma, o advento da Lei nº 13.260/16 demonstra que, mesmo em um período democrático, o terrorismo não perdeu o tratamento totalitário que sempre recebeu. Aprovando uma lei penal vaga e imprecisa, que pune inclusive os atos preparatórios, o governo autorizou o manejo arbitrário da conduta, sem resguardar direitos penais mínimos, retrocedendo às épocas ditatoriais. Por isso, ainda hoje, no Brasil, o terrorismo estaria como que acima do que é considerado um mero crime.

Nesse diapasão, a primeira diferença entre um conceito e outro é o reconhecimento pleno das multifacetadas do terrorismo, algo que só o Direito Internacional parece fazer, pelo menos de forma enfática. A segunda é que, enquanto o terrorismo no Brasil sempre foi tratado sem a

totalidade dos direitos de um acusado, os instrumentos internacionais que o punham como crime comum faziam a questão de resguardar todos os direitos de eventual acusado.

No entanto, há que se reconhecer uma similaridade entre as duas esferas. Por conta do “conceito duplo” de terrorismo no Direito Internacional, no qual um dos entendimentos é que o ato carrega uma gravidade tal a ponto de vincular governos soberanos e ensejar alegação de legítima defesa, o Direito Brasileiro parece dar à conduta a mesma gravidade.

A partir do momento em que a lei brasileira pune os atos preparatórios, o terrorismo ultrapassa a categoria de crime comum, alcançando uma posição no sistema jurídico brasileiro mais grave do que a própria teoria do crime prevê. Da mesma forma acontece no Direito Internacional, no qual o terrorismo também abandona a “mera” posição de crime comum internacional, para ocupar uma nova categoria, caracterizada, por sua vez, como autorizadora de legítima defesa, à parte da definição de agressão.

Muito embora o desenvolvimento histórico exposto neste trabalho já tenha demonstrado que o terrorismo é, por essência, dinâmico e volátil, especialmente na percepção que os governos que o combatem têm dele, ainda é preciso ressaltar o quanto a terminologia e a compreensão geral do fenômeno são flexibilizadas para atender os interesses estatais. Foi assim com a invasão ao Afeganistão, e também com a edição da Lei antiterrorismo, para acalmar uma população apreensiva com as supostas ameaças de grupos terroristas internacionais e para estabilizar a imagem do governo anfitrião das Olimpíadas na sociedade internacional.

Enfim, resta claro que a linha que separa o terrorismo de qualquer outro movimento social é muito tênue e, para além disso, maleável o suficiente para ser moldada de acordo com diferentes interpretações. Nele, há todo o espaço possível para relativizações, o que já não é possível com o conceito de homicídio, por exemplo.

Assim, é intuitivo perceber o terrorismo segundo o grau de institucionalização do governo que o combate. Quanto mais estável e forte o governo, mais clara será a percepção de algum movimento como terrorista ou não, segundo os critérios daquele próprio governo bem estabelecido. Portanto, como já dito anteriormente, encerra-se o presente trabalho na conclusão de que o que separa um terrorista de um estadista (duas figuras que fazem uso da força), seja no Direito Internacional, seja no Direito Brasileiro, é o sucesso que cada um alcança na sua própria causa.

REFERÊNCIAS

BASOCO, Juan M. Terradillos. El Estado de Derecho y el fenómeno del terrorismo. In: SERRANO-PIE-DECASAS, José Ramón; CRESPO, Eduardo Demetrio. Terrorismo y Estado de derecho. Madrid: Iustel, 2010. p. 271-292

BORGES DE MACEDO, Paulo Emílio Vauthier. A aplicação da convenção interamericana contra o terrorismo no Brasil. R.SJRJ, Rio de Janeiro, n.22, p.129-146, 2008.

BRASIL, Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>

BRASIL. Decreto-Lei n. 2848, de 7 de dezembro de 1940. Código Penal. Diário Oficial da União - Seção 1 - 31/12/1940, Página 23911

BRASIL. Decreto n. 4.269 de 17 de janeiro de 1921. Regula a repressão ao Anarquismo. Coleção de Leis do Brasil - 1921, Página 219 Vol. 1

BRASIL. Decreto n. 19.841, de 22 de outubro de 1945. Promulga a Carta das Nações Unidas, da qual faz parte integrante o anexo Estatuto da Corte Internacional de Justiça, assinada em São Francisco, a 26 de junho de 1945, por ocasião da Conferência de Organização Internacional das Nações Unidas. Diário Oficial da União - Seção 1 - 5/11/1945, Página 17097. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1930-1949/D19841.htm>. Acesso em 30/11/2016.

BRASIL. Decreto n.5640, de 26 de dezembro de 2005. Promulga a Convenção Internacional para Supressão do Financiamento do Terrorismo, adotada pela Assembléia-Geral das Nações Unidas em 9 de dezembro de 1999 e assinada pelo Brasil em 10 de novembro de 2001. Diário Oficial da União - Seção 1 - 27/12/2005, Página 13. Disponível em <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2005/Decreto/D5640.htm>. Acesso em 30/11/2016.

BRASIL. Decreto nº 3.167, de 14 de setembro de 1999. Promulga a Convenção sobre a Prevenção e Punição de Crimes Contra Pessoas que Gozam de Proteção Internacional, inclusive Agentes Diplomáticos, concluída em Nova York, em 14 de dezembro de 1973, com a reserva prevista no parágrafo 2o do art. 13 da Convenção. Diário Oficial da União - Seção 1 - 15/9/1999, Página 4. Brasília, Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D3167.htm>. Acesso em: 01 dez. 2016.

BRASIL. Decreto nº 3.517, de 20 de junho de 2000. Promulga a Convenção Internacional Contra a Tomada de Reféns, concluída em Nova York, em 18 de dezembro de 1979, com a reserva prevista no parágrafo 2o do art. 16. Diário Oficial da União - Seção 1 - 21/6/2000, Página 8. Brasília, Disponível em: <<http://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?data=21/06/2000&jornal=1&pagina=86&totalArquivos=118>>. Acesso em: 22 fev. 2017.

BRASIL. Decreto nº 4.021, de 19 de novembro de 2001. Promulga a Convenção sobre a Marcação de Explosivos Plásticos para Fins de Detecção. Diário Oficial da União - Seção 1 - 20/11/2001, Página 2. Brasília, Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2001/D4021.htm>. Acesso em: 01 dez. 2016.

BRASIL. Decreto nº 4.394, de 26 de setembro de 2002. Promulga a Convenção Internacional sobre a Supressão de Atentados Terroristas com Bombas, com reserva ao parágrafo 1 do art. 20. Diário Oficial da União - Seção 1 - 27/9/2002, Página 5. Brasília, Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/D4394.htm>. Acesso em: 01 dez. 2016.

BRASIL. Decreto nº 6.136, de 26 de junho de 2007. Promulga a Convenção para a Supressão de Atos

Ilícitos contra a Segurança da Navegação Marítima e o Protocolo para a Supressão de Atos Ilícitos contra a Segurança de Plataformas Fixas Localizadas na Plataforma Continental, ambos de 10 de março de 1988, com reservas ao item 2 do artigo 6o, ao artigo 8o e ao item 1 do artigo 16 da Convenção, bem como ao item 2 do artigo 3o do Protocolo. Diário Oficial da União - Seção 1 - 27/6/2007, Página 4. Brasília, Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/decreto/d6136.htm>. Acesso em: 01 dez. 2016.

BRASIL. Decreto nº 66.520, de 30 de abril de 1970. Promulga a Convenção relativa às infrações e a certos outros atos cometidos a bordo de aeronaves. Diário Oficial da União - Seção 1 - 8/2/1994, Página 1906. Brasília, Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2007/Decreto/D6058.htm>. Acesso em: 30 nov. 2016.

BRASIL. Decreto nº 72.383, de 20 de junho de 1973. Promulga a Convenção para a Repressão aos Atos ilícitos Contra a Segurança da Aviação Civil. Diário Oficial da União - Seção 1 - 22/6/1973, Página 5985. Brasília, Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1970-1979/D72383.htm>. Acesso em: 30 nov. 2016.

BRASIL. Decreto nº 2611, de 02 de junho de 1998. Promulga o Protocolo para a Repressão de Atos Ilícitos de Violência em Aeroportos que Prestem Serviços à Aviação Civil Internacional, concluído em Montreal, em 24 de fevereiro de 1988. Diário Oficial da União - Seção 1 - 3/6/1998, Página 3. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/cCivil_03/decreto/D2611.htm>. Acesso em: 30 nov. 2016.

BRASIL. Lei 6.620 de 17 de dezembro de 1978. Define os crimes contra Segurança Nacional, estabelece sistemática para o seu processo e julgamento e dá outras providências. Diário Oficial da União - Seção 1 - 20/12/1978, Página 20465

BRASIL. Lei 6.815 de 19 de agosto de 1980. Define a situação jurídica do estrangeiro no Brasil, cria o Conselho Nacional de Imigração. Diário Oficial da União - Seção 1 - 21/8/1980, Página 16533

BRASIL. Lei 13.260 de 16 de março de 2016. Regulamenta o disposto no inciso XLIII do art. 5o da Constituição Federal, disciplinando o terrorismo, tratando de disposições investigatórias e processuais e reformulando o conceito de organização terrorista; e altera as Leis nos 7.960, de 21 de dezembro de 1989, e 12.850, de 2 de agosto de 2013. Diário Oficial da União - Seção 1 - 18/3/2016, Página 1

BRASIL. Lei n. 1.802 de 5 de janeiro de 1953. Define os crimes contra o Estado e a Ordem Política e Social, e dá outras providências. Diário Oficial da União - Seção 1 - 7/1/1953, Página 273

BRASIL. Lei n. 7.170 de 14 de dezembro de 1983. Define os crimes contra a segurança nacional, a ordem política e social, estabelece seu processo e julgamento e dá outras providências. Diário Oficial da União - Seção 1 - 15/12/1983, Página 21004

BRASIL. Lei n. 38 de 4 de abril de 1935. Define crimes contra a ordem política e social. Diário Oficial da União - Seção 1 - 6/4/1935, Página 6857

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Extradução n. 855-2. Relator: Ministro Celso de Mello. Brasília, 02 de junho de 2010. Informativo STF n. 593 de 2010. Disponível em <<http://www.stf.jus.br/arquivo/informativo/documento/informativo593.htm#transcricao1>>. Acesso em 28/11/2016.

CARVALHO, Érika; PRADO, Luiz Régis. Delito Político e Terrorismo: uma aproximação conceitual. Revista dos Tribunais, n.771, Doutrina Penal - Primeira Seção, p. 421-447, jan.2007.

CASTRO, Henrique Hoffmann Monteiro de; COSTA, Adriano Sousa. Lei antiterrorismo inova com a tentativa antecipada do crime. 2016. Consultor Jurídico. Disponível em: <<http://www.conjur.com.br/>

2016-abr-20/lei-antiterrorismo-inova-tentativa-antecipada-crime>. Acesso em: 07 dez. 2016

CHALIAND, Gérard; BLIN, Arnaud. The history of terrorism: from antiquity to al Qaeda (Translated by Edward Schneider, Kathryn Pulver, and Jesse Browner). Califórnia: University of California Press, 2007.

DWORKIN, Robert. What the Court Really Said. The New Yorker Review of Books. Ago. 2014. Disponível em <<http://www.nybooks.com/articles/2004/08/12/what-the-court-really-said/>>. Acesso em 30/11/2016.

GARNER, Bryan A.. Black's Law Dictionary. 9. ed. [s.l]: West, 199-?

GREY, Christine. Internacional Law and the Use of Force. 3. ed. Nova Iorque: Oxford University Press Inc., 2008.

HOFFMAN, Bruce. Defining Terrorism. In: HOFFMAN, Bruce. Inside Terrorism. 2. ed. Londres: Columbia University Press, 2006. Cap. 1. p. 13-44. Disponível em: <<http://lit911.web.unc.edu/files/2015/08/hoffman-inside-terror-ch-1.pdf>>. Acesso em: 07 dez. 2016.

HORN, Samuel Felipe Nascimento; MARTINELLI, João Paulo Orsini. Complementariedade e o crime de agressão: (im)possibilidade de exercício de primazia da jurisdição nacional contra agentes políticos?, In: MENEZES, Wagner (Org.). Tribunais internacionais e a relação entre o direito internacional e o direito interno. Belo Horizonte: Arraes Editores, 2016. p.442-457.

LOGUERCIO, José Eymard; GIORGI, Fernanda Caldas; LOPES, Antonio Fernando Megale. Lei nº 13.260, de 16 de março de 2016: "Lei antiterrorismo". 2016. Migalhas Disponível em: <<http://www.migalhas.com.br/dePeso/16,MI239952,11049-Lei+n+13260+de+16+de+marco+de+2016+Lei+antiterrorismo>>. Acesso em: 30 nov. 2016.

LUCENA, Gustavo Carvalho Lima de. A recepção da chamada "guerra ao terror" pelo ordenamento jurídico internacional. 2008. Disponível em: <<http://egov.ufsc.br/portal/sites/default/files/anexos/22504-22506-1-PB.pdf>>. Acesso em: 30 nov. 2016.

ONU. Agência Internacional de Energia Atômica. Convenção sobre a Proteção Física dos Materiais Nucleares. Sistema de Arquivo de Documentos das Nações Unidas. 08 de fevereiro de 1987. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/anexo/and95-91.pdf>. Acesso em 01/12/2016

ONU. Assembleia Geral. Resolução 49/60. Declaração sobre Medidas para Eliminar o Terrorismo. Sistema de Arquivos de Documentos das Nações Unidas. 17 de dezembro de 1996. Disponível em <<http://www.un.org/documents/ga/res/51/a51r210.htm>>. Acesso em: 01 dez. 2016.

ONU. Assembleia Geral. Resolução 40/61. Sistema de Arquivos de Documentos das Nações Unidas. 09 de dezembro de 1985. Disponível em <<http://www.un.org/documents/ga/res/40/a40r061.htm>>. Acesso em 20/02/2017.

ONU. Assembleia Geral. Resolução n. 3314 de 1974. Sistema de Arquivos de Documentos das Nações Unidas. 14 de dezembro de 1974. Disponível em <http://legal.un.org/avl/pdf/ha/da/da_ph_e.pdf>. Acesso em 30/11/2016.

ONU. Conselho de Segurança. Resolução n. 1269 de 1999. Sistema de Arquivos de Documentos das Nações Unidas. 19 de outubro de 1999. Disponível em <<https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N99/303/92/PDF/N9930392.pdf?OpenElement>>. Acesso em 30/11/2016.

ONU. Conselho de Segurança. Resolução n. 1368 de 2001. Sistema de Arquivos de Documentos das Nações Unidas. 12 de setembro de 2001. Disponível em <<https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N01/533/82/PDF/N0153382.pdf?OpenElement>>. Acesso em 30/11/2016.

ONU. Conselho de Segurança. Resolução n. 1373 de 2001. Sistema de Arquivos de Documentos das Nações Unidas. 28 de setembro de 2001. Disponível em <<https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N01/557/43/PDF/N0155743.pdf?OpenElement>>. Acesso em 30/11/2016.

ONU. Conselho de Segurança. Resolução n. 1377 de 2001. Sistema de Arquivos de Documentos das Nações Unidas. 28 de setembro de 2001. Disponível em <<https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N01/633/01/PDF/N0163301.pdf?OpenElement>>. Acesso em 16/03/2017.

ONU. Corte Internacional de Justiça. Military and Paramilitary Activities in and against Nicaragua (Nicaragua v. United States of America). Merits, Judgment. I.C.J. Reports 1986, p. 14.

PRADO, Luiz Regis; CARVALHO, Érika Mendes de; CARVALHO, Gisele Mendes de. Curso de Direito Penal Brasileiro. 14. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2015. 1646 p.

RAMMINGER, Erica. O Conceito de Auto-Defesa na Carta da ONU e a Guerra no Iraque: Guerra Preventiva ou Preemptiva? 200-?. Disponível em: <http://www.cedin.com.br/static/revistaeletronica/artigos/O_CONCEITO_DE_AUTO_DEFESA_NA_CARTA_DA_ONU_E_A_GUERRA_NO_IRAQUE_Erica_Olivia.pdf>. Acesso em: 30 nov. 2016

VITTI JÚNIOR, Vladimir. ANÁLISE DA LEI ANTITERRORISMO (13.260/2016). 2016. Revista Zumbi dos Palmares. Disponível em: <<http://revista.zumbidospalmares.edu.br/images/stories/pdf/edicao-4/Analise-daLeiAntiterrorismo.pdf>>. Acesso em: 30 nov. 2016.

XVIII CONGRESSO INTERNACIONAL DE DIREITO PENAL, 2009, Istambul. Revista Internacional de Direito Penal. Toulouse: Erès, 2009. 655 p. Disponível em: <http://www.penal.org/sites/default/files/files/RIDP_2009_3_4.pdf>. Acesso em: 14 jun. 2017.

ZALMAN, Amy. The History of Terrorism. About News, S.I, setembro de 2016. Disponível em <<http://terrorism.about.com/od/whatisterroris1/p/Terrorism.htm>>. Acesso em 28/11/2016.

[S.a]. EARLY HISTORY OF TERRORISM. Disponível em <<http://www.terrorism-research.com/history/early.php>>. Acesso em 29/11/2016.

[S.a]. TERRORISM IN THE 20TH AND 21ST CENTURY. Disponível em <<http://www.terrorism-research.com/history/recent.php>>. Acesso em 29/11/2016.

SOBRE A AUTORA

Ana Carolina Simão Fernandes de Miranda

Bacharel em Direito pela Universidade Federal Fluminense. Advogada Residente pela Defensoria Pública do Rio de Janeiro e Procuradoria Geral do Estado do Rio de Janeiro.

ÍNDICE REMISSIVO

A

anarquistas 23, 24
antiterrorismo 53, 54, 56, 58, 60, 62, 63

C

contrarrevolucionário 22
convenções 31, 33, 40, 42, 43, 44, 49
crime 15, 17, 29, 30, 31, 33, 36, 37, 41, 42, 43, 47, 48,
50, 52, 54, 55, 57, 59, 60, 62, 63
crimes 17, 28, 29, 31, 32, 36, 43, 46, 47, 48, 49, 50, 54,
57, 62

D

democráticos 35, 47, 51, 58, 59
Direito 10, 11

E

equivalência penal 29
étnica 33

F

força armada 20, 38, 39, 40

G

governo-alvo 20
governos totalitários 22, 59
guerra 21, 22, 23, 24, 26, 35, 36, 37, 38, 39, 40, 41, 44,
45, 48, 49, 63
guerra fria 26
guerrilha 19, 22, 25

H

histórico 14, 15, 17, 25, 35, 39, 46, 47, 60

I

ideologias 23, 48
ideológica 33, 42
industrialização 23
internacionais 14, 25, 28, 35, 37, 38, 40, 41, 43, 44, 49,
59, 60, 63
islâmico 20
islamismo 20, 26

J

jurídicas 10, 14, 41
jurisdição 29, 32, 34, 42, 63

L

legislativo 8, 14, 46, 52
lei 14, 42, 48, 49, 51, 52, 53, 54, 55, 56, 58, 59, 60, 62

M

marxistas 23
método 15, 53
missão 19

O

organização 19, 20, 21, 24, 30, 32, 34, 39, 42, 46, 52, 53, 62

P

país 14, 17, 19, 28, 29, 36, 41, 42, 44, 46, 49, 50, 51, 54, 56, 58, 59
pentágono 26
política 15, 17, 18, 19, 21, 23, 25, 27, 30, 33, 37, 38, 43, 44, 47, 49, 50, 51, 52, 54, 62

R

racial 33, 56
religiosa 19, 21, 25, 33, 42
responsabilidade 8
revolução francesa 22, 53

S

sociedade civil 17
suicida 19
sunitas 20, 25

T

terrorismo 14, 15, 16, 17, 18, 19, 20, 21, 22, 23, 24, 25, 26, 27, 28, 29, 30, 31, 32, 33, 34, 35, 36, 37, 38, 40, 41, 42, 43, 44, 45, 46, 47, 48, 49, 50, 51, 52, 53, 55, 56, 57, 58, 59, 60, 61, 62
terrorismo brasileiro 14, 46, 52, 56
terrorista 14, 15, 17, 18, 19, 21, 23, 24, 26, 27, 30, 31, 33, 34, 35, 39, 40, 41, 43, 44, 47, 50, 53, 57, 58, 60, 62
terroristas 17, 18, 19, 20, 21, 22, 23, 24, 25, 26, 27, 28, 29, 30, 31, 32, 33, 34, 35, 36, 37, 40, 41, 42, 43, 44, 45,

46, 52, 60

U

União 9, 11

União Europeia 11

V

violência 15, 18, 22, 27, 29, 33, 35, 36, 42, 43, 49, 50,
52, 53, 57, 59

X

xiitas 20



AYA EDITORA
2022