



Centro Universitário de Brasília – UniCEUB  
Instituto CEUB de Pesquisa e Desenvolvimento – ICPD  
Mestrado em Direito

**Roberta Mundim de Oliveira Araujo**

**TERRORISMO: A QUEBRA DO PARADIGMA DA  
PROTEÇÃO INTERNACIONAL DA PESSOA TRAZIDA  
PELOS DIREITOS HUMANOS**

**Brasília – DF  
2016**

**Roberta Mundim de Oliveira Araujo**

**TERRORISMO: A QUEBRA DO PARADIGMA DA  
PROTEÇÃO INTERNACIONAL DA PESSOA TRAZIDA  
PELOS DIREITOS HUMANOS**

Dissertação apresentada como requisito parcial para obtenção do Título de Mestre em Direito do Centro Universitário de Brasília – (UniCEUB).

Orientador: Professor Doutor Daniel Amin Ferraz.

**Brasília - DF  
2016**

Araújo, Roberta Mundim de Oliveira.

Terrorismo: a quebra do paradigma da proteção internacional da pessoa trazida pelos direitos humanos. / Roberta Mundim de Oliveira Araújo – 2016.

120 f.; 30 cm

Dissertação (Mestrado) – Instituto CEUB de Pesquisa e Desenvolvimento, 2016.

Orientação: Prof. Dr. Daniel Amin Ferraz

1. Direito internacional. 3. Direitos humanos. 3. Direito Comunitário.  
4. Terrorismo. 5. Estado de direito. 6. Ministério público. I. Ferraz, Daniel Amin, orient. II. Título.

**ROBERTA MUNDIM DE OLIVEIRA ARAUJO**

**TERRORISMO: A QUEBRA DO PARADIGMA DA  
PROTEÇÃO INTERNACIONAL DA PESSOA TRAZIDA  
PELOS DIREITOS HUMANOS**

Dissertação apresentada como requisito parcial para obtenção do Título de Mestre em Direito do Centro Universitário de Brasília – (UniCEUB).

Brasília/DF, \_\_\_\_ de \_\_\_\_\_ de 2016.

**Banca Examinadora**

---

Prof. Dr. Daniel Amin Ferraz  
Orientador

---

Prof. Dr. Jefferson Carús Guedes  
Examinador

---

Profa. Dra. Jamile Bergamaschine Mata Diz  
Examinadora

Dedico essa Dissertação a meu filho, que nasceu junto com esse projeto. Todo conhecimento gera uma luz, toda luz nos faz avançar no caminho que escolhemos. Quando a luz da vida se funde com a luz do conhecimento, algo divino acontece: uma força tremenda cresce no nosso interior, permitindo que consigamos avançar etapas e evoluir nessa caminhada com o ímpeto do constante aprendizado.

A você, meu amado filho José, que é a fonte de inspiração de todos os projetos da minha vida, para os quais você me dá força suficiente para prosseguir frente a todo e qualquer desafio.

“O direito é um poder passivo ou pacificado pelo Estado e é sinônimo de poder, pois sem esta participação e legitimação democrática, só resta a violência, a descrença e a barbárie”.

Hannah Arendt – Filósofa

## **AGRADECIMENTOS**

À Deus, que tem zelado por mim com Seu infinito e misericordioso amor.

Ao meu orientador, Dr. Daniel, cujo brilho me iluminou nesse Mestrado, permitindo que eu aprendesse grandes lições não apenas no Direito, mas também como pessoa na perseverança por um mundo globalizado mais solidário e humanizado. Ser-lhe-ei eternamente grata.

À minha família pelo apoio constante.

Aos meus Colegas de escritório por permitirem que eu me ausentasse para as aulas e a pesquisa, contribuindo sobremaneira para a conclusão desse trabalho.

Aos meus queridos e carinhosos amigos, companheiros de todas as horas. Quem tem amigos, tem tudo!

## RESUMO

O presente trabalho versa sobre o Direito Internacional, juntamente com o estudo dos Direitos Humanos e o Direito Comunitário, especificamente sobre o terrorismo e os mecanismos de defesa do Estado de Direito no seu combate. Investiga os conceitos de terrorismo nos âmbitos histórico, doutrinário e legal, tanto no Direito Interno como no Direito Internacional. Embora não tenha uma definição precisa e consensual no plano jurídico internacional, o terrorismo está associado a atos de violência de natureza ameaçadora ou amedrontadora, além da imprevisibilidade do ataque a civis inocentes, com fins políticos *lato sensu*. Em razão da insegurança generalizada e da ameaça à paz advindas desse modo extremado de atuação política, os Estados, em sua maioria, legitimam suas ações de combate ao terror de acordo com a Teoria do Guerrilheiro, de Carl Schmitt, que defende a aniquilação ou exclusão do terrorista do plano jurídico. Entretanto, essa forma de contra-ataque é um paradoxo à garantias e liberdades individuais e coletivas. A luta contra o terrorismo deve estar pautada pela cooperação entre os Estados numa ordem internacional emergente, que equilibre a necessidade de se manter a paz e a segurança internacionais com o respeito aos direitos fundamentais, vetores do Estado de Direito. Daí a relevância do estudo de caso para relacionar fatos ocorridos na atualidade, a partir de percepções sobre o Caso Kadi que abrange as nuances do Terrorismo, Direitos Humanos e Direito Comunitário, tornando-se interessante visto a possibilidade de um ente como a Organização das Nações Unidas ser levada, ainda que indiretamente, ao banco dos réus. Para isso foi realizada uma pesquisa documental, bibliográfica, como base para as discussões do trabalho.

**Palavras-chave:** Direito Internacional. Direitos Humanos. Direito Comunitário. Terrorismo. Mecanismos de Defesa. Ordem Internacional. Sociedade Internacional.

## ABSTRACT

This paper deals with international law, along with the study of human rights and Community law, specifically on terrorism and the mechanisms adopted by the States in the fight against it. It investigates the concepts of terrorism in the historical, doctrinal and legal contexts, in both domestic and international law. Although there is no precise and consensual international definition of terrorism, this practice is related to acts of violence of threatening or frightening nature in addition to the unpredictability of attacks against innocent civilians for political purposes. Given the widespread insecurity and threat to peace arising from this extreme mode of political action, the States usually legitimize their actions based on Carl Schmitt's Theory of the Partisan, which excludes the terrorist from the legal order. However, this fighting strategy implies a paradox, as it occurs at the expense of the individual and collective rights and freedoms. The fight against terrorism must be guided by cooperation among States in an emerging international order, balancing the necessity to maintain or restore international peace and security with the human rights, which are milestones of the rule of law. That is the relevance of the case *Kadi & Al Barakaat v. Council of the European Union*, in which the United Nations was indirectly brought to court. For this, a documental research was conducted as a basis for the discussions of the work.

**Keywords:** International Law. Human Rights. Community Law. Terrorism. Defense Mechanisms. International Order. International Society.

## LISTA DE ABREVIATURAS

<b>CIA</b>	– Central Intelligence Agency.
<b>CSONU</b>	– Conselho de Segurança da Organização da Nações Unidas.
<b>EI</b>	– Estado Islâmico do Iraque e da Síria.
<b>EUA</b>	– Estados Unidos da América.
<b>OAB</b>	– Ordem dos Advogados do Brasil.
<b>ONU</b>	– Organização das Nações Unidas.
<b>OTAN</b>	– Organização do Tratado do Atlântico Norte.
<b>PESC</b>	– Política Externa de Segurança Comum.
<b>TJUE</b>	– Tribunal de Justiça da União Europeia.
<b>UE</b>	– União Europeia.
<b>URSS</b>	– União das Repúblicas Socialistas Soviéticas.
<b>WTC</b>	– World Trade Center.

# SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO .....</b>	<b>12</b>
<b>CAPÍTULO 1 – O PARADIGMA DO CASO KADI: QUANDO A COOPERAÇÃO ENTRE OS ESTADOS RESPONDE À LUTA ANTITERRORISTA E AFIRMA A PRIMAZIA DOS DIREITOS HUMANOS .....</b>	<b>15</b>
1.1 O TRIBUNAL DE JUSTIÇA DA UNIÃO EUROPEIA EM PRIMEIRA INSTÂNCIA E SUA CONTRADIÇÃO PER SE STANTE: A REGRA DO JUS COGENS .....	23
1.2 O ACÓRDÃO PROFERIDO PELA GRANDE SEÇÃO DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA DA UNIÃO EUROPEIA E A SUPREMACIA DOS DIREITOS HUMANOS NO DIREITO COMUNITÁRIO .....	29
<b>CAPÍTULO 2 – A (IN)DEFINIÇÃO DA ACEPÇÃO TERRORISMO .....</b>	<b>37</b>
2.1 O RADICALISMO ISLÂMICO DA AL-QAEDA: QUANDO O TERRORISMO CHAMOU A ATENÇÃO DO OCIDENTE .....	40
2.2 A ASCENSÃO DO ESTADO ISLÂMICO POR MEIO DA DOCTRINAÇÃO DO TERROR: ORIGENS, ORGANIZAÇÃO E EXTENSÃO DE PODER.....	49
2.3 HEZBOLLAH: MOVIMENTO DE RESISTÊNCIA PARA NEGOCIAÇÃO DE PAZ OU GRUPO TERRORISTA?.....	55
<b>CAPÍTULO 3 – MECANISMOS DE DEFESA DO ESTADO FRENTE AO TERRORISMO: O MARCO REGULATÓRIO DOS ESTADOS E A ORDEM INTERNACIONAL NO SEU COMBATE .....</b>	<b>62</b>
3.1 OS ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA E O PATRIOT ACT .....	65
3.2 A UNIÃO EUROPEIA E OS CONSTANTES DESAFIOS LIMÍTROFES NO COMBATE AO TERRORISMO .....	79
3.3 O NOVEL MARCO REGULATÓRIO BRASILEIRO ANTITERRORISTA .....	90
3.4 A ORDEM INTERNACIONAL COMO SOLUÇÃO EFICIENTE NO COMBATE ANTITERRORISTA .....	99
<b>CONCLUSÃO .....</b>	<b>104</b>
<b>REFERÊNCIAS.....</b>	<b>109</b>

## INTRODUÇÃO

No mundo globalizado, o terrorismo revela a vulnerabilidade do Estado soberano. Trata-se de um inimigo sem rosto que traz novas ameaças à paz e à segurança internacional. Pode-se dizer que é um tipo indefinido de guerra “onde a população civil é a principal vítima e o teatro de operações representa uma performance suicida e um drama ritual”<sup>1</sup>. A questão vai além da argumentação jurídica, pois a aceção de terrorismo tem contornos sociológicos ligados à sua forma de expressão global política, ainda que sobremaneira pungente.

Esse foi o retrato desvelado em 11 de setembro de 2001, quando as torres gêmeas e o Pentágono, nos Estados Unidos da América, foram alvos da ação terrorista fundamentalista islã. O ataque à superpotência sacrificou milhares de inocentes e causou um prejuízo econômico que só não foi maior que a perplexa exposição da fragilidade do Estado e do sistema de aviação civil. Diante de tal ato, concebido como incitação à guerra, a indagação que pairava no pós-trauma era como seria a reação do Estado de Direito.

Ainda hoje, vive-se a insegurança imposta pelo Estado Islâmico do Iraque e da Síria, grupo extremista que instalou um califado fundamentalista no norte desse país, na fronteira com a Turquia, e tem atraído a atenção do Ocidente por meio da execução televisada de reféns em nome da criação de um Estado independente islâmico<sup>2</sup>.

Para, então, a indagação sobre quais são os mecanismos de defesa do Estado de Direito frente ao terrorismo.

Sobretudo porque as respostas recentes expostas na mídia de contra-ataque ao terrorismo envolvem execuções sumárias daqueles que se intitulam como responsáveis por esses ataques, o que demonstra uma subversão da ordem constitucional do Estado de Direito, ainda que de algum modo avalizadas por sua hediondez e pelo amedrontamento da população civil.

O terrorista, que se auto incrimina, visto como atroz, é alvo de um contra-ataque mortal ou degradante que o deixa à míngua de direitos fundamentais pétreos

---

<sup>1</sup> BRANT, Leonardo Nemer Caldeira. **Terrorismo e Direito: os impactos do terrorismo na comunidade internacional e no Brasil**. 1. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2003. p. 4.

<sup>2</sup> LEITE, José Correia. **Aproximações da situação internacional**. Disponível em: <[http://www.sobrenaturezas.blog.br/wp-content/uploads/2014/11/CONJUNTURA-2014\\_Desafios-para-uma-cidadania-ativa-2.pdf#page=16](http://www.sobrenaturezas.blog.br/wp-content/uploads/2014/11/CONJUNTURA-2014_Desafios-para-uma-cidadania-ativa-2.pdf#page=16)> Acesso em: 27 fev. 2015.

constitucionais e da Ordem Internacional, como o direito à vida, ao contraditório e a ampla defesa. Esse contra-ataque dificilmente é censurado.

Entrementes, essa questão é posta em xeque quando aquele tachado como terrorista não o é. Nesse sistema de defesa antiterrorista do Estado e da Ordem Internacional que não permite exercer direitos fundamentais, a solução para o contraditório e a ampla defesa se encontra numa espécie de limbo jurídico.

Ora a bandeira da luta ao terror é transformada num poderoso instrumento do Estado de Direito e da Sociedade Internacional<sup>3</sup> para livremente dispor sobre direitos, transpondo os Direitos Humanos. Olvida-se que a História traz consigo extermínios de massas e ascensão de governos totalitários por meio da criação de preconceitos.

É, portanto, relevante investigar o conceito da acepção terrorismo, e os principais grupos intitulados como terroristas, bem como a atuação dos Estados de Direito tanto frente à ordem internacional nos casos ditos antiterroristas como a forma como tem instrumentalizado esse combate em seus marcos regulatórios.

Essa realidade turbida aponta a necessidade de uma nova Ordem Internacional, na qual, se por um lado o Estado se defronta com a premência da Sociedade Internacional em obstar o terrorismo, por outro não deve consentir em transmutar a luta ao terror à míngua do Direito<sup>4</sup>, sobretudo em detrimento dos Direitos Humanos.

Daí exsurge a notoriedade do caso Kadi no âmbito da União Europeia que é objeto de estudo do presente trabalho, e consta do seu primeiro capítulo.

Da análise do acórdão proferido pelo Tribunal de Justiça da União Europeia, nos autos dos processos apensos nº C-402/05 P e C-415/05 P, julgados no dia 3 de setembro de 2008, deflui-se que, por uma resolução do Conselho de Segurança da Organização das Nações Unidas, essa Organização Internacional de grande expressão, ainda que indiretamente, poderia ter violado Direitos Humanos em nome da luta contra o terrorismo.

Nesse caso, a União Europeia revela uma solução efetiva de combate ao terror, sem afrontar os princípios democráticos ou o respeito aos Direitos Humanos, através do Direito Comunitário que rege seus Estados-Membros.

---

<sup>3</sup> cf. BULL, Hedley. **A Sociedade Anárquica**. Trad. Sérgio Bath. Brasília: Editora Universidade de Brasília, Instituto de Pesquisas de Relações Internacionais; São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 2002, p. 13-64.

<sup>4</sup> BRANT, Leonardo Nemer Caldeira. *op. cit.*, p. 1.

No atual momento, conceitos de supranacional e direito pós-nacional estão se fortalecendo, tomando espaço o Direito Comunitário, com sua lição maior que é a União Europeia, integrada por Estados-Membros que, não obstante a sua diversidade cultural e tantos interesses divergentes, são regidos por instituições comuns que primam pelo respeito aos Direitos Humanos.

Ainda como consequência dessa abordagem, o trabalho investiga no segundo capítulo quais são os conceitos utilizados para identificar o terrorismo desde a sua origem histórica, passando pela análise doutrinária e pesquisa jurisprudencial estrangeira e internacional.

E, no terceiro capítulo, o trabalho analisa o marco regulatório dos Estados no combate ao terrorismo, assim como os instrumentos disponibilizados pela Ordem Internacional a esse respeito para resguardar a paz e a segurança internacionais.

Nesse sentido, o principal objetivo do presente trabalho foi contribuir nos estudos dos Direitos Humanos e suas formas de proteção, por meio da análise de um caso perante o Tribunal de Justiça da União Europeia, e seu reflexo tanto no ordenamento jurídico comunitário, como no Direito Internacional. Como objetivo específico foi interesse relacionar possíveis respostas aos problemas previamente abordados, com base na investigação do referido caso que é peculiar e propõe a investigação dos conceitos e do marco regulatório dos Estados no que concerne ao terrorismo, contribuindo com a sistematização e entendimento do tema à luz do princípio da supremacia dos Direitos Humanos.

## CAPÍTULO 1 – O PARADIGMA DO CASO KADI: QUANDO A COOPERAÇÃO ENTRE OS ESTADOS RESPONDE À LUTA ANTITERRORISTA E AFIRMA A PRIMAZIA DOS DIREITOS HUMANOS

O caso Yassin Abdulla Kadi e *Al Barakaat Foundation* contra o Conselho da União Europeia<sup>5</sup> e a Comissão das Comunidades Europeias<sup>6</sup> é um importante *leading case* no que tange à luta contra o terrorismo.

Pode-se dizer que se trata de um exemplo concreto da ausência de necessidade de decretação do Estado de Exceção pelo Estado ante a ameaça

---

<sup>5</sup> A União Europeia (UE) é formada por seis instituições: o Conselho da União Europeia, a Comissão Europeia, o Parlamento Europeu, o Tribunal de Justiça da União Europeia, o Tribunal de Contas da União Europeia e o Conselho Europeu. Essas três primeiras instituições – o Conselho da União Europeia, a Comissão Europeia e o Parlamento Europeu - formam um pilar, denominado Triângulo Institucional, responsável pela deliberação de políticas e tomada de decisões de impacto da UE. Embora compartilhem a mesma sede, em Bruxelas, o mesmo corpo administrativo, e estejam ligados em seu relacionamento, o Conselho da UE e o Conselho Europeu possuem diferentes representantes e desempenham diferentes papéis.

O Conselho da UE é a instituição mais antiga da UE, criada em 1958 como Conselho da Comunidade Econômica Europeia, para representar a voz dos governos dos Estados-Membros da UE, por isso é composto pelos seus ministros, hoje um colegiado de 29 representantes. Têm como funções negociar e adotar a legislação da UE juntamente com o Parlamento Europeu e por meio de proposta da Comissão Europeia, coordenar a política econômica, elaborar a Política Externa e de Segurança Comum (PESC) por meio de orientações do Conselho Europeu, celebrar acordos internacionais, adotar o orçamento da UE em conjunto com o Parlamento Europeu, e zelar pela aplicação do Tratado da União Europeia (TUE).

O Conselho Europeu ou simplesmente Conselho, por sua vez, é a mais recente instituição da UE, oficializada em 2007 por meio do Tratado de LISBOA, sendo composto pelos seus Chefes de Estado ou de Governo. Por isso é conhecido como Cimeira Europeia, pois é a instituição que tem o maior viés político da UE. Têm funções amplas e generalizadas como definir agenda a respeito de questões como emprego, crescimento e competitividade, capacitar e proteger os cidadãos, definir políticas relativas à energia e ao clima, liberdade, segurança e justiça, bem como estabelecer a UE como um forte ator internacional.

Vide: CAMPOS, João Mota de. **Manual de Direito Comunitário - O Sistema Institucional, A Ordem Jurídica, O Ordenamento Económico da União Europeia-Brasileira**. Juruá Editora, 2008.

<sup>6</sup> A Comissão das Comunidades Europeias, atualmente Comissão Europeia, é o órgão executivo por excelência, que representa os interesses sincrômicos da UE. É regida pelo Princípio da Colegialidade, segundo o qual os atos e declarações deliberados obrigam os comissários como um todo. Como instituição supranacional, é politicamente independente e autônoma, possuindo como funções, segundo o artigo 17 do Tratado da União Europeia (TUE), apresentar propostas de leis ao Parlamento Europeu e o Conselho de Ministros, garantir a aplicação do direito comunitário e designar metas e prioridades da UE. É composta por 28 comissários, sendo cada um de um Estado membro diferente da UE. O comissário tem mandato de 5 anos, é independente em relação aos governos, e obrigatoriamente exercerá sua função com exclusividade, sendo-lhe permitido cumular, excepcionalmente, o cargo de magistério. A eleição de cada um deles, referendada pelo Parlamento Europeu, é temática, a depender da agenda de prioridades da UE. Esse número de representantes equivale a 2/3 dos Estados Membros, no intuito de garantir uma maior representatividade dos interesses heterogêneos. Essa ideia, entretanto, funcionava quando a UE era composta por 15 Estados membros. Com o aumento de Estados que passaram a integrar a UE, discute-se a necessidade de diminuir o número de comissários, em razão do conflito de interesses para administrar, divergência de pastas e agendas, tornando o trabalho inoperante.

Cf.: MANGAS MARTIN, Araceli. **Alcance e interpretación de los derechos y principios. Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea. Comentario artículo por artículo**, Fundación BBVA, Bilbao, pg. 826-850, 2008.

terrorista, pois a cooperação mútua entre os Estados da Sociedade Internacional<sup>7</sup> se revela o melhor e mais eficiente combate para manter a paz e a segurança na Ordem Internacional.<sup>8</sup>

<sup>7</sup> Ao longo da história, na formação da ideia da Sociedade Internacional, três tradições doutrinárias se contrapõem entre si: Hobbesiana ou Realista; Kantiana ou Universalista; e Grociana ou Internacionalista.

Segundo a Tradição Hobbesiana ou Realista, as relações internacionais consistem no conflito entre os Estados. A natureza da política internacional se resumiria ao estado de guerra. A política externa segue preceitos maquiavélicos e hegelianos, onde a liberdade, irrestrita e inclusive amoral, é a palavra de ordem dos Estados para atingir seus interesses e impor sua auto-afirmação.<sup>7</sup>

Na Tradição Kantiana ou Universalista, as relações internacionais são fundamentadas pelo indivíduo, e não o Estado, que forma a humanidade, como se homem fosse parte de uma única comunidade global. A natureza da política internacional, então, diz respeito à transnacionalidade dos vínculos sociais entre os homens. Não reconhecem a soberania ou a independência dos Estados, mas, ao contrário, advogam para a sua derrubada e a constituição de uma “sociedade cosmopolita”.

Já a Tradição Grociana ou Internacionalista, é uma tradição mista entre as oponentes Realista e Kantiana. Diferente da Tradição Realista, na tradição Internacionalista os Estados têm como preceito a interação e/ou cooperação mútua, estando limitados à regras e instituições comuns que formaram, sendo imperativas a lei e a moralidade. Quanto à sua oposição à Tradição Kantiana, a Internacionalista não considera o homem, mas sim o Estado como objeto da política internacional.

Assim, para a Tradição Internacionalista, a Sociedade Internacional é a política internacional a ser perseguida pelos Estados.

Sem desconsiderar que há elementos presentes das três Tradições no interrelacionamento dos Estados, como a rivalidade pelo poder, o intercâmbio sócio-cultural, e os tratados de cooperação, hoje, e de forma secular, a Sociedade Internacional tende a “confundir o direito internacional com a moralidade ou o aprimoramento das relações internacionais”. Cf.: BULL, Hedley. Op.cit., p. 13-64.

<sup>8</sup> No presente trabalho, as expressões Ordem Internacional e Sociedade Internacional são utilizadas partindo da definição dada pela escola realista inglesa na Teoria das Relações Internacionais.

Nessa Teoria, os Estados são assim considerados se forem comunidades políticas independentes, com governo próprio, soberania interna e externa. A soberania interna refere-se ao domínio e controle do Estado sobre suas demais autoridades em seu território, bem como o respeito à sua população, enquanto a soberania externa está relacionada à sua independência e observância às autoridades estrangeiras.

Há uma Ordem Internacional quando há uma estrutura capaz de suportar objetivos comuns a um conjunto de Estados, conectados entre si por valores ou instituições. Isto é, “ordem”, aqui, significa disposição das coisas, e é um fim a ser alcançado por esses Estados que compõem um grupo internacional, isto é, a Sociedade Internacional.

A origem da Sociedade Internacional está atrelada às conquistas dos Estados Europeus pelo mundo, quando diferentes sistemas de Estados foram sendo formados por cada expansão.

Originou-se entre os séculos XV a XVII, a denominada Sociedade Internacional Cristã, a qual definiu a base do direito internacional por meio do direito natural.

A ideia do *imperium mundi* romano acabou por idealizar a concepção da Sociedade Internacional, porque, embora não se concebesse viável um Estado Mundial, a doutrina entendia haver uma ligação entre os Estados através do direito natural, havia uma conexão num sistema de direitos e deveres sociais recíprocos.

Esses direitos e deveres recíprocos, segundo o direito natural, estavam atrelados aos valores cristãos da época, tanto que os tratados eram assinados sob juramentos religiosos. Os princípios da boa-fé, livre arbítrio ou *pacta sunt servanda*, que visavam tornar palpáveis ao homem valores divinos transcendentais, são manifestações religiosas no Direito dos Tratados.

Esses documentos comprovam que o direito natural era regido pela lei divina da Cristandade, *vis a vis*, o direito internacional não era tido como doutrina autônoma à teologia e à filosofia moral.

Entre os séculos XVIII a XIX, desenvolve-se o fundamento do Estado como ente soberano, sobretudo com a independência dos Estados americanos que haviam sido colonizados, cuja estrutura organizacional política e jurídica era baseada nos europeus e seus fundamentos iluministas. Os preceitos da Revolução Industrial eram seguidos pelos Estados a fim de que pudessem constituir a Sociedade Internacional regida pela Europa à época.

Embora o terrorista seja um inimigo do Estado de Direito, não há que se subverter a ordem democrática em nome da luta contra o terror, tampouco infringir os Direitos Humanos<sup>9</sup> em nome da soberania<sup>10</sup>.

---

Apenas com a eclosão da Segunda Guerra Mundial é que a Sociedade Internacional perde suas características eminentemente europeias, e passa a ter um conceito global com concepções de soberania isonômica entre os Estados, implicando na extinção de tratados díspares, e no combate à desigualdade econômica.

Esse grupo de Estados é definido como Sociedade Internacional ou “Sociedade Anárquica” porque, embora não estejam sujeitos a um Poder centralizado, respeita regras com o fim precípico de sua salvaguarda e para defesa da sua soberania, honrando acordos e limitando o uso recíproco da força. Nesse sentido: BULL, Hedley. Op.cit., p. 13-85.

<sup>9</sup> No presente trabalho, os Direitos Humanos são vistos como premissa não só verdadeira, mas como condição de validade para o Estado Democrático de Direito. A disseminação dos Direitos Humanos numa escala global alcança um progresso moral. A partir da linguagem denominada Direitos Humanos incorpora-se uma intuição daquilo que se vive e da forma como se gostaria de ser tratado, o que importa na diminuição da injustiça e da barbárie no mundo, ainda que de uma forma generalizada. Essa linguagem acaba, por assim dizer, influenciando o homem e, *mutatis mutandis*, a conduta do Estado. Esse progresso moral é resultado de uma equação histórica e pragmática de uma sucessão intolerável de guerras e Estados totalitários. A própria Declaração Universal de Direitos Humanos representa o sentimento de retorno ao Direito Natural ou à necessidade de se defender, a todos os custos os referidos objetivos elementares da vida, num momento em que a Sociedade Internacional presenciou a barbárie ao albergue da forma organizacional do Estado e ao albergue da legalidade e/ou do Direito na Alemanha Nazista. Pode ser um exercício de política moral do Ocidente, mas ninguém ousará dizer que o rol de direitos previstos na Declaração Universal dos Direitos Humanos não lhe sejam aplicáveis. Sob o ponto de vista histórico, a Declaração Universal dos Direitos Humanos é, então, uma tentativa de se achar um denominador comum da Sociedade Internacional para reestruturar sua ordem ou seu padrão de atividades, e blindar os Estados contra a barbárie. Uma revolução jurídica visando a coibição de perseguição para o extermínio e/ou intolerância religiosa, étnica e racial, dentre outros direitos e liberdades fundamentais. Para que seja possível essa revolução jurídica, e uma efetiva proteção dos Direitos Humanos, a democracia, o constitucionalismo, a separação de poderes são condições *sine qua non* ao Estado. Não se trata de uma religião, tampouco do que é meramente bom, mas sim de defesa daquilo que é certo. É uma fonte política de poder e autoridade, mas que só é válida se aquele que persegue os Direitos Humanos, sendo vítima, o faz livremente, no usufruto de suas garantias e liberdades individuais. Trata-se de um ônus do constitucionalismo hodierno, que deve sempre ter em mente o princípio da separação de poderes, o qual deve guiar, de forma equilibrada, os Poderes no Estado Democrático de Direito. A estrutura da Separação de Poderes regida pela Constituição ou Lei Maior dos Estados não deve permitir que a um dos Poderes seja conferido tocar e/ou modificar os Direitos Humanos previstos pela Declaração Universal dos Direitos Humanos, eis que são garantias e liberdades fundamentais do Homem em sentido lato. Nesse sentido: IGNATIEFF, Michael. *Human Rights as Politics and Idolatry*. Princeton University Press, 200, p. 288 a 333.

<sup>10</sup> Soberania, no *Leviatã* de Hobbes, é a predisposição do Estado independente de impor sua vontade, por uso da força, sendo inseparável e intransferível. Essa soberania é do Estado, detentor do poder. Rousseau, por sua vez, numa ideia de soberania do povo, no Contrato Social, a concebe como manifestação de vontade popular, que reflete o interesse comum ou unânime, sendo inalienável e indivisível.

Um conceito relevante de soberania é aquele proveniente do caso Alemanha *versus* Itália: Grécia intervindo, em que a Corte Internacional de Justiça (CIJ) considerou que a Itália violou a soberania da Alemanha por julgar casos, em sua jurisdição, de violações Direitos Humanos decorrentes da Segunda Guerra Mundial.

Deflui-se desse conceito que a CIJ defende que a soberania está intimamente ligada ao *acta jure imperii*, sobretudo no que tange à imunidade de jurisdição, o que é reconhecido amplamente pelo Direito Internacional e pelo Direito Interno dos Estados. Aliás, essa é uma proteção conferida pelo Direito Internacional aos Estados, haja vista que nenhum Estado admitirá ser colocado no banco dos réus por outro igual, fora de seu território e submetido a um ordenamento jurídico diverso do seu, sob a alegação de uma violação de uma norma internacional. Há que ser imparcial.

O caso, autuado sob o número C-402/05 e C-415/05 perante o Tribunal de Justiça da União Europeia - (TJUE)<sup>11</sup>, tem como partes ativas um cidadão da Arábia Saudita, cujo nome é Yassin Abdulla Kadi e uma Fundação com sede na Suécia,

---

Numa visão conservadora do direito internacional, a soberania encerra a delimitação do território do Estado, a população subordinada à autoridade governamental e a autonomia estatal quando às autoridades estrangeiras, que não lhe são maiores, independentemente de seu poderio econômico e/ou militar, tampouco prescindíveis quanto às suas atividades. Entretanto, sendo uma característica inerente ao Estado, “a soberania o faz titular de *competências* que, precisamente porque existe uma ordem jurídica internacional, não são ilimitadas; mas nenhuma outra entidade as possui superiores”. Cf. REZEK, Francisco. *Direito internacional público: curso elementar*. 13. ed. São Paulo: Saraiva, 2011, p. 259.

<sup>11</sup> Com sede em Luxemburgo, regulamentando uma das seis instituições oficiais da UE, o TJUE tem a responsabilidade de estruturar o sistema jurídico europeu. É regido por meio do Tratado da União Europeia, Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia e o Protocolo sobre o Estatuto do Tribunal. O Estatuto é o regimento interno do Tribunal, dispondo sobre (i) as funções dos juízes, dos advogados-gerais e do secretário; (ii) a estrutura dos seus serviços; (iii) a sua organização; e (iv) as regras processuais, tais como representação das partes, as fases escrita e oral, a produção de prova, e demais deliberações.

É integrado por 28 juízes e 9 advogados-gerais. Ambos têm a função de designar, de comum acordo com os governos dos Estado-Membros, logo depois de passar por um comitê responsável por um parecer, os candidatos propostos ao exercício de tais funções. O mandato compreende o prazo de 6 (seis) anos, podendo ser renovado. A escolha do candidato é feita entre personagens que ofereçam todas e qualquer garantia de independência e tenham a capacidade de exercer o papel requisitado.

São os juízes que compõem o Tribunal que elegem o presidente e o vice, entre si, pelo prazo de 3 (três) anos, podendo ser renovado. Os trabalhos e serviços são dirigidos pelo presidente, preside também as audiências e deliberações de julgamentos de maior formação.

O Tribunal é assistido pelos advogados-gerais, que têm a função de apresentar publicamente, de forma imparcial e independente, pareceres jurídicos, nos processos que tenham sido nomeados.

A instituição possui um secretário, que é o secretário-geral, sob a autoridade do presidente do Tribunal.

Pode também, o Tribunal, funcionar em Tribunal Pleno, com 15 quinze juízes ou em menores seções com 5 (cinco) ou 3 (três) juízes.

Compete ao Tribunal Pleno contemplar casos particulares previstos pelo Estatuto do TJUE (como, por exemplo, quando se tratar de uma demissão compulsiva de um comissionário europeu que tenha descumprido com seus deveres) e/ou quando achar necessário quanto a uma causa considerada muito importante.

O corpo reúne em Grande Seção sempre que um Estado-Membro ou uma instituição for demandado, como em processos particulares sejam considerados importantes.

Demais processos são contemplados em seções de cinco ou três juízes. Neste caso, os presidentes das seções de cinco juízes são eleitos por três anos, e das seções de três juízes por um ano.

Para o pleno funcionamento das atividades, ao Tribunal de Justiça foram atribuídas competências jurisdicionais que são exercidas pelos seguintes procedimentos: Reenvio prejudicial, cuja função precípua é manter a jurisprudência uníssona, sem divergências e com interpretação conforme entre todos os órgãos jurisdicionais dos Estados-Membros e o direito comunitário; Ação por descumprimento, a qual é utilizada para fiscalizar o efetivo cumprimento das obrigações assumidas pelo Tratado da União Europeia; Recurso de anulação, que é uma espécie de recurso para exercício do duplo grau de jurisdição, utilizado contra atos institucionais de órgão ou organismos da UE; Ação por omissão: de competência exclusiva do TJUE, único apto a julgar e declarar que um Estado-Membro está sendo omissivo quanto às suas obrigações assumidas perante a UE; Recurso de decisão do Tribunal Geral, que é o recurso para última e suprema instância, que apenas aprecia a matéria de Direito, sendo vedado o revolvimento fático probatório dos autos processuais; Reapreciação, para rever decisões oriundas do Tribunal da Função Pública da União Europeia, estritamente no que concerne ao Protocolo relativo ao Estatuto do TJUE. Nesse sentido: CAMPOS, João Mota de; CAMPOS, João Luiz de. **Contencioso comunitário**. Curitiba: Juruá, 2008, p. 97 – 185.

denominada Al Barakaat, cuja atividade envolve remessa ou transferência de valores informal para auxiliar refugiados.<sup>12</sup>

Ambos foram listados como terroristas de forma unilateral pelo Conselho de Segurança da Organização das Nações Unidas - (CSONU).<sup>13</sup>

Isso porque, muito antes dos ataques terroristas de 11 de setembro de 2001, o CSONU editou uma Resolução, número 1267 de 1999, na qual listava pessoas, empresas e organizações acusadas de praticar, patrocinar ou incitar de alguma forma o terrorismo praticado em território afegão. Referida Resolução justificou sua ação com base na manutenção da paz e segurança internacionais, para a qual seria indispensável a entrega e/ou prisão de Osama Bin Laden para ser julgado pela prática de terrorismo.

---

<sup>12</sup> UNIÃO EUROPEIA. Tribunal de Justiça da União Europeia. Acórdão nos processos n. C-402/05 e C-415/05, de 03 de Setembro de 2008, Disponível em: <<http://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?td=ALL&language=pt&jur=C,T,F&num=C-402/05>>. Acesso em: 28 out. 2015.

<sup>13</sup> Nos termos do artigo 1º da Carta das Nações Unidas, a principal função da ONU é a manutenção da paz e segurança internacionais. Para tanto, o artigo 24 da Carta confere ao CSONU a incumbência de preservar a paz mundial e a segurança internacional.

Eventuais conflitos inerentes à função do Conselho de Segurança, devem ser resolvidos por meio de conciliação, negociação, mediação, decisões judiciais, arbitragem e outras formas pacíficas para reestabelecer a paz e garantir a segurança internacional. A sua legitimidade está disposta no artigo 25 da Carta que prevê que todos os Estados-partes da ONU estão dispostos a acatar e fazer cumprir todas as suas decisões proferidas. Todas as suas decisões e resoluções devem ser feitas de acordo com os princípios do Direito Internacional e da Justiça.

No âmbito da sua responsabilidade primária, o CSONU, nos termos do art.34, poderá investigar qualquer situação capaz de provocar eventuais atritos entre os Estados Membros, com o objetivo de analisar se o atrito poderá colocar em perigo a manutenção tanto da paz quanto da segurança internacional.

No que tange a Estados que não são parte da ONU, o CSONU somente poderá intervir quando for solicitado. Além disso, para os estados não partes deve haver o aceite prévio que, em relação ao conflito a ser analisado, deverão ser adotadas obrigações para solucionar o problema pacificamente de acordo com a Carta das Nações.

Ainda, de acordo com o artigo 37.2, caso a avaliação do CSONU seja no sentido de existência de ameaça às suas funções primordiais, poderá realizar convite aos Estados envolvidos para tentativa de resolução da controvérsia através da recomendação de procedimentos ou métodos apropriados para solução do conflito. As atividades necessárias para que as decisões exaradas pelo CSONU sejam cumpridas devem ser efetivadas por todos os Estados-partes da ONU ou por alguns deles. As determinações serão executadas diretamente pelos Estados-partes, que deverão prestar-se assistência mútua, ou pelos organismos internacionais responsáveis.

Verifica-se, portanto, que ao CSONU cabe a ação como órgão executivo da Organização das Nações Unidas, e que para o exercício de seu ofício de manutenção da segurança e da paz internacionais lhe é conferido legitimidade para realização de recomendações de soluções pacíficas aos Estados envolvidos e, para casos de ameaça à paz, a competência para emissão de recomendações ou medidas coercitivas.

No que tange ao Combate ao terrorismo, o CSONU editou a Resolução 1.269/1999 que considera que qualquer ato de terrorismo é ameaçador tanto à paz quanto a segurança internacional. Nesse sentido: MOREIRA, Julio Silveira. Uso da força no direito internacional e intervenção humanitária. *Direito & Realidade*, v. 1, n. 2, 2011.

Em um cenário mundial no qual se uniam esforços para o combate à ameaça terrorista que se disseminava por diversas regiões do mundo, a ONU<sup>14</sup>, por meio de seu CSONU, teve papel fundamental em iniciativas que visavam coibir a ação de indivíduos e grupos que ameaçavam silenciosamente a paz mundial.

Por iniciativa dos Estados Unidos da América e com a anuência dos demais membros do CSONU, no ano de 2000, o nome de Yassin Abdullah Ezzedineal-Kadi foi incluído na lista do Comitê do CSONU para Sanções contra Al-Qaeda, regulada à época pela referida Resolução 1267/99, em que se recordaram as convenções internacionais contra o terrorismo e, em particular, a obrigação dos Estados de cumprirem essas convenções, bem assim o dever de extraditarem e processarem terroristas, e pela Resolução 1333/00, que estendia a aplicação das sanções à Al-Qaeda e a seus integrantes, mais especificamente de Osama bin Laden<sup>15</sup>.

A Resolução 1267 determinou que a atuação Talibã em território Afegão representava ameaça à paz e à segurança mundial, uma vez que a mesma tinha se caracterizado pelo oferecimento de refúgio e treinamento a terroristas internacionais

---

<sup>14</sup> A instituição da Organização das Nações Unidas (ONU) em 1945 é um marco na ordem internacional quanto à sistematização da proteção internacional dos Direitos Humanos, trazendo em sua Carta a enunciação dos Direitos Humanos como ideal constitucional do direito internacional. Não se olvida que as organizações internacionais propriamente ditas integrem também a Sociedade Internacional, mas, inclusive, são a prova incontestável de sua concretização frente aos Estados. Hoje, a expressão maior de vontade entre os Estados de manutenção da paz e da segurança internacional e da afirmação do direito internacional dos Direitos Humanos se dá pela ONU, sobretudo a partir da Declaração Universal dos Direitos Humanos proclamada em 1948. A Declaração Universal dos Direitos Humanos é norma substantiva aos Direitos Humanos, e encerra direitos civis e políticos, dos artigos 4º ao 21º e direitos econômicos, sociais e culturais, dos artigos 22º a 27º. Especialmente ao que interessa no presente trabalho, a Declaração afirma: “Artigo 7. Todos são iguais perante a lei e têm direito, sem qualquer distinção, a igual proteção da lei. Todos têm direito a igual proteção contra qualquer discriminação que viole a presente Declaração e contra qualquer incitamento a tal discriminação.”, “Artigo 8. Todo ser humano tem direito a receber dos tribunais nacionais competentes remédio efetivo para os atos que violem os direitos fundamentais que lhe sejam reconhecidos pela constituição ou pela lei.”, “Artigo 9. Ninguém será arbitrariamente preso, detido ou exilado.”, “Artigo 10. Todo ser humano tem direito, em plena igualdade, a uma audiência justa e pública por parte de um tribunal independente e imparcial, para decidir sobre seus direitos e deveres ou do fundamento de qualquer acusação criminal contra ele.”, e “Artigo 11. 1. Todo ser humano acusado de um ato delituoso tem o direito de ser presumido inocente até que a sua culpabilidade tenha sido provada de acordo com a lei, em julgamento público no qual lhe tenham sido asseguradas todas as garantias necessárias à sua defesa. 2. Ninguém poderá ser culpado por qualquer ação ou omissão que, no momento, não constituíam delito perante o direito nacional ou internacional. Também não será imposta pena mais forte do que aquela que, no momento da prática, era aplicável ao ato delituoso.”. São valores essenciais à Sociedade Internacional e aos Estados democráticos de Direito, sendo, de igual modo, imperativas ao ordenamento jurídico interno ou doméstico e ao internacional. Vide: Declaração Universal dos Direitos Humanos. Disponível em: <<http://unesdoc.unesco.org/images/0013/001394/139423por.pdf>>. Acesso em: 3 jan. 2016.

<sup>15</sup> BIANCHI, Andrea. Security Council's Anti-terror Resolutions and their Implementation by Member States: An Overview. **Journal of International Criminal Justice**, december, 2006. Disponível em: <<http://jicj.oxfordjournals.org/content/early/2006/12/15/jicj.mql079.extract>>.

e suas respectivas organizações, bem como pela recusa a entregar aos cuidados da justiça indivíduos que tenham sido acusados de terrorismo<sup>16</sup>.

Isto é, num cenário em que era crescente uma rede de campos de treinamento de terrorismo, foi determinada a caça àqueles considerados talibãs, aos quais, uma vez reputados terroristas, não haveria de ser permitida qualquer forma de defesa, apenas repressão e retaliação como forma de combater o mal pelo aniquilamento.

Uma vez editada a Resolução 1267, bem como outras Resoluções e medidas restritivas antiterroristas dela derivadas<sup>17</sup>, entre elas a lista que Kadi e Al Barakaat constavam no rol dos julgados terroristas, todos os Estados-Partes das Nações Unidas membros de seu CSONU foram encarregados de executá-las em seu ordenamento jurídico interno, à luz do capítulo VII da Carta das Nações Unidas, adotando, por conseguinte, determinações como congelamento de fundos e/ou outros recursos financeiros de Osama Bin Laden e das pessoas e entidades consideradas a ele associadas, exportação de produtos e serviços e proibição de voos para o Afeganistão. Trata-se do denominado regime das *smart sanctions* desenvolvido pelo CSONU como ação antiterrorista.

Cabe dizer que, além das anteriormente mencionadas Resoluções 1267 e 1333, foram elaboradas muitas outras resoluções para servir ao mesmo propósito. Dentre elas, citem-se as Resoluções 1390, 1455, 1526 e 1617. De modo geral pode-se afirmar que todas elas determinam aos Estados a adoção de medidas de proibição de viagens (*travelban*), embargo de armas (*arms embargo*) bem como o congelamento de bens (*freeze the assets*) dos indivíduos e ou entidades suspeitos de envolvimento em práticas terroristas, que estejam ligados ao Taliban, Osama bin Laden, Al-Qaeda ou suas filiações.

Criou-se por essa Resolução 1267 um Comitê, incumbido de manter a lista desses indivíduos sempre atualizada, ao qual todos os Estados eram obrigados a informar permanentemente sobre o processo de implementação das medidas antiterroristas editadas pelo CSONU.

---

<sup>16</sup> HUDSON, Andrew. Not a Great Asset: The UN Security Council's Counter-Terrorism Regime: Violating Human Right. **Berkeley Journal of International Law**, n. 25 University of California, Berkeley, 2007. p. 203 ss.

<sup>17</sup> Nos termos do Acórdão ora pesquisado, foram editadas as seguintes Resoluções pelo Conselho de Segurança da ONU: 1333/2000, 1390/2002, 1452/2002, 1453/2003, 1455/2003.

Ato contínuo, o Conselho da UE, por meio da adoção de normas de Política Externa e de Segurança (PESC)<sup>18</sup>, internalizou as referidas Resoluções no âmbito da

---

<sup>18</sup> Com a criação da UE, através do Tratado de Maastricht celebrado em 1992, os Estados-membros também desenvolveram uma Política Externa de Segurança Comum (PESC) com a finalidade de agregar todas as questões de política externa e segurança do bloco econômico. Para tanto, os Estados-membros cederam competências relacionadas a interesses comuns para deliberação da PESC.

A PESC tem como objetivo a consolidação da Democracia e do Estado de Direito, a promoção e o respeito às liberdades fundamentais e aos direitos humanos, bem como manter a paz e reforçar a segurança internacional.

A UE também desenvolve parcerias com seus países vizinhos as quais estão se intensificando em razão da crise dos refugiados. Neste quadro, a PESC se desenvolve com o objetivo de proteger as regiões em que se originam os refugiados, bem como para organizar e melhorar o fluxo dos mesmos.

Para tanto, também são criados programas para proteger as referidas regiões, bem como de realocação dos refugiados, possibilitando a cooperação intensa em garantir os Direitos Humanos para os aspirantes a asilo nos seus países de origem, trânsito ou destino e promovendo o auxílio tanto nos trâmites quanto na obtenção do asilo.

Em relação às políticas de cooperação e desenvolvimento de asilo e imigração, a UE promove projetos para gerir as fronteiras e para incentivar financeiramente às causas que defendem os dois movimentos.

Através da PESC, a UE também promove melhorias nas condições de realocação das pessoas deportadas por meio de ajuda monetária. Referido trabalho é desenvolvido conjuntamente com o ACNUR e com os países envolvidos na deportação.

No período de 2007 até 2012, a Grécia registrou diversos pedidos de asilo que principalmente se originaram do Afeganistão, Geórgia, Paquistão e Bangladesh.

No ano de 2007, a Grécia registrou 9.144 solicitações de asilo originários do Paquistão. Todavia, os números caíram para 2.310 em 2011 em virtude da ajuda proporcionada pela UE através de seus programas de cooperação internacional.

Também, em virtude dos altos números de solicitantes de asilo ao país grego provenientes de Bangladesh, a UE, através de programas para otimizar a gestão pública e financeira, logrou êxito em reduzir cerca de 80% dos pedidos de asilo.

Da mesma forma, quanto aos pedidos de asilo provenientes da Geórgia, foi designado um representante especial ligado ao programa de cooperação no Mar Negro entre o período de 2007/2008 para prestar apoio tanto aos solicitantes de asilo que cheguem quanto aos que querem deixar a Geórgia. Após a implementação do referido programa, ocorreu uma redução de 30% de solicitação entre o período de 2007/2011.

No mesmo período, foram desenvolvidas políticas para melhorar a qualidade de vida, bem como para defender os Direitos Humanos da população do Afeganistão, tendo ocorrido uma redução de cerca de 60% em relação aos pedidos de asilo originados do Afeganistão para o país grego.

No entanto, recentemente os pedidos originários da Síria estão tomando maiores proporções, o que gerou a atual crise migratória na UE.

Em razão do alto índice de solicitações de asilo à países integrantes da UE, a PESC Comum trata a questão como uma parte relevante da política de relações exteriores e programas de cooperação com os países vizinhos oferecendo ajuda financeira para contribuir com a gestão do fluxo migratório. Um dos maiores desafios enfrentados pela União Europeia através da PESC foi a harmonização entre o instituto do asilo e o desenvolvimento de estratégias para promover a segurança e a integração.

Desta forma, verifica-se que a PESC desenvolvida pela UE é capaz de externar e influenciar as questões que atingem o bloco econômico, sendo certo que buscam o desenvolvimento e a salvaguarda dos interesses do bloco regional, seja desenvolvendo programas de cooperação com os países vizinhos, ou até mesmo oferecendo-lhes ajuda financeira para melhorias na qualidade de vida dos mesmos. Neste sentido: CASTAÑEDA, Silvia Lucía Forero. La migración por asilo y la construcción de la Política Exterior y de Seguridad Común de la Unión Europea: evidencia desde el caso griego. **OASIS**, n. 22, p. 93-115, 2015.

UE, pelas quais foram congelados fundos e recursos financeiros do Kadi e da Fundação Al Barakaat.

Vale dizer, no ano de 2002, o nome do empresário saudita foi incluído da Listagem de Sanções Europeia, e a UE passou a executar as sanções previstas pelo referido Comitê: bloqueio de bens, proibição de deixar o território nacional em que se encontra, e proibição do uso, envio ou venda de armamento e material bélico.

Isso motivou o ajuizamento da ação objeto do presente trabalho perante o TJUE, na qual alegaram violação a direitos fundamentais como o Direito à Propriedade, ao Contraditório (direito de ser ouvido), e à Tutela Jurisdicional Efetiva.

Com efeito, desde a sua edição, saltou aos olhos que as referidas *smart sanctions* confrontariam os Direitos Humanos, considerando que o CSONU editaria uma lista, sigilosamente e unilateralmente, de pessoas que seriam consideradas terroristas ou inimigas do Estado de Direito e, mais, da paz e da segurança internacionais. À primeira vista pode-se dizer que, direitos fundamentais basilares, resguardados pela Declaração Universal dos Direitos Humanos e de todas as constituições dos Estados do Ocidente, como Direito ao Contraditório, à Ampla Defesa, à Tutela Jurisdicional Efetiva foram afastados para prevalecer essa medida antiterrorista.

No caso Kadi e Al Barakaat, o mérito das *smart sanctions* foi analisado pelo Tribunal de Justiça da União Europeia. A ação foi julgada improcedente em primeira instância sob entendimento precipuamente baseado no Direito Internacional, sendo relevante ao presente trabalho analisar a decisão exarada, que, em instância superior, foi reformada à luz do Direito Comunitário ou Direito aplicado ao ordenamento jurídico do bloco regional europeu.

A dicotomia do julgado, contudo, revela um dilema oponível a todos: resguardar os Direitos Humanos em sua forma clássica de garantias e liberdades fundamentais ou opor-se a esse paradigma para obedecer à medida antiterrorista determinada pela ONU.

## 1.1 O TRIBUNAL DE JUSTIÇA DA UNIÃO EUROPEIA EM PRIMEIRA INSTÂNCIA E SUA CONTRADIÇÃO PER SE STANTE: A REGRA DO JUS COGENS

O ponto mais controvertido do acórdão proferido pelo TJUE em primeira instância diz respeito à sua competência para processar e julgar o feito ora investigado.

Primeiramente, dentre as alegações de Kadi e Al Barakaat contra o Conselho da UE, merece destaque o argumento segundo o qual essa instituição do bloco regional seria incompetente para executar ou internalizar ao ordenamento jurídico europeu as indigitadas Resoluções e medidas antiterroristas do CSONU no âmbito desse bloco regional, eis que não se trata de um Estado-Parte da ONU.

Ao analisar tal argumento, o Tribunal em primeira instância o rechaçou, declarando sua competência ao invocar

a articulação entre o ordenamento jurídico internacional emanado das Nações Unidas e os ordenamentos jurídicos nacionais ou o ordenamento jurídico comunitário, bem como a medida em que as competências da Comunidade e dos Estados-Membros estão vinculadas por resoluções do Conselho de Segurança.<sup>19</sup>

Entendeu que, à luz do Direito Internacional, os Estados-Membros, enquanto Estados Partes da ONU, teriam “a obrigação de respeitar o princípio da prevalência das suas obrigações assumidas em virtude da Carta das Nações Unidas”<sup>20</sup>, conforme disposto nos artigos 103 e 25 da referida Carta<sup>21</sup>. E, ainda, por força do Tratado da Comunidade Europeia vigente à época<sup>22</sup>, embora a UE não seja membro da ONU, estaria assim vinculada à aplicação da Carta das Nações Unidas.

Mas o ponto nodal foi o seu fundamento adotado a respeito da sua competência para examinar a legalidade da Resolução exarada pelo CSONU com as regras do *jus cogens*.<sup>23</sup>

<sup>19</sup> UNIÃO EUROPEIA. Tribunal de Justiça da União Europeia. Acórdão nos processos n. C-402/05 e C-415/05, de 03 de Setembro de 2008, p. 7.

<sup>20</sup> Ibidem, p. 8.

<sup>21</sup> Artigo 25. “Os Membros das Nações Unidas concordam em aceitar e executar as decisões do Conselho de Segurança, de acordo com a presente Carta”.

Artigo 103. “No caso de conflito entre as obrigações dos Membros das Nações Unidas, em virtude da presente Carta e as obrigações resultantes de qualquer outro acordo internacional, prevalecerão as obrigações assumidas em virtude da presente Carta”. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/1930-1949/d19841.html](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1930-1949/d19841.html)>. Acesso em: 28 out. 2015.

<sup>22</sup> Os tratados constitutivos da União Europeia, que regem o Direito Comunitário, são: Tratado de Roma, o Ato Único Europeu, o Tratado de Maastricht ou Tratado da União Europeia, o Tratado de Amsterdã, o Tratado de Nice e o Tratado de Lisboa.

<sup>23</sup> *Jus cogens* (direito cogente) são as normas peremptórias, imperativas do direito internacional, inderrogáveis pela vontade das partes, segundo dispõe o artigo 53 da Convenção de Viena.

São valores essenciais à Sociedade Internacional e aos Estados democráticos de Direito, sendo, de igual modo, imperativas ao ordenamento jurídico interno ou doméstico e ao internacional. Parece inteligível afirmar que não estão sujeitos à ab-rogação, pois são a pedra angular na ordem internacional dos direitos e garantias fundamentais.

Atinente também à questão da competência da UE e suas instituições na aplicação de uma Resolução da ONU, uma parte interessada no processo, qual seja, o Reino Unido, arguiu que o caso não poderia ser submetido à jurisdição do TJUE, porque esse não seria legítimo para julgar a legalidade de uma Resolução emitida pelo CSONU. Ou seja, a indagação pairou sobre, se um Tribunal de Justiça de um bloco regional, à luz de seu Direito Comunitário, poderia fiscalizar a invocação de violações a direitos fundamentais por essa Organização Internacional de grande expressão.

Como forma de afirmar sua competência e, mais, de ressaltar os limites do poder de sanção do CSONU, o TJUE avocou o *jus cogens* para garantir a fiscalização da legalidade das Resoluções aplicadas no âmbito da UE.

Entendeu que estaria apto para apreciar a causa porque as Resoluções, como regras de Direito Internacional, são impostas a todos os Sujeitos de Direito Internacional, de modo que não podem violar seus princípios imperativos, dentre os quais, a proteção dos direitos fundamentais da pessoa humana, sob pena de serem declarados nulos, à luz da Convenção de Viena sobre o Direito dos Tratados, artigos 5º, 53 e 64.<sup>24</sup>

---

É por isso que se diz que a Declaração Universal dos Direitos Humanos é típica norma *jus cogens*, que independe de ratificação do Estado, pois, mesmo sem aceitação, deve ser observada por todos. Isto é, no presente trabalho, considera-se como existente ou premissa verdadeira o *jus cogens* como direito cogente.

Sempre que uma regra for incongruente com o *jus cogens* do Direito Internacional, o *jus cogens* deve prevalecer. Ressalte-se que há que se verificar um conflito entre as regras do Direito Internacional para se fazer valer o *jus cogens*, sem o qual não há que se falar em incongruência da norma. A propósito, vide Corte Internacional de Justiça, Caso *Jurisdictional Immunities of the State (Germany v. Italy: Greece intervening)*, julgado em 03 fev. 2012. Disponível em: <<http://www.icj-cij.org/docket/files/143/16883.pdf>>. Acesso em 05 Jan. 2016.

<sup>24</sup> CONVENÇÃO DE VIENA SOBRE O DIREITO DOS TRATADOS Artigo 5: “Tratados Constitutivos de Organizações Internacionais e Tratados Adotados no Âmbito de uma Organização Internacional A presente Convenção aplica-se a todo tratado que seja o instrumento constitutivo de uma organização internacional e a todo tratado adotado no âmbito de uma organização internacional, sem prejuízo de quaisquer normas relevantes da organização”.

Artigo 53: “Tratado em Conflito com uma Norma Imperativa de Direito Internacional Geral (*jus cogens*)

É nulo um tratado que, no momento de sua conclusão, conflite com uma norma imperativa de Direito Internacional geral. Para os fins da presente Convenção, uma norma imperativa de Direito Internacional geral é uma norma aceita e reconhecida pela comunidade internacional dos Estados como um todo, como norma da qual nenhuma derrogação é permitida e que só pode ser modificada por norma ulterior de Direito Internacional geral da mesma natureza”.

Artigo 67: “Instrumentos Declaratórios da Nulidade, da Extinção, da Retirada ou Suspensão da Execução de um Tratado

1. A notificação prevista no parágrafo 1 do artigo 65 deve ser feita por escrito.

2. Qualquer ato que declare a nulidade, a extinção, a retirada ou a suspensão da execução de um tratado, nos termos das disposições do tratado ou dos parágrafos 2 e 3 do artigo 65, será levado a efeito através de um instrumento comunicado às outras partes. Se o instrumento não for assinado

Essa invocação do *jus cogens* como definição de competência para analisar a violação a Direitos Humanos pela ONU certamente é um marco que merece ser destacado no Direito Internacional, pois demonstra ser peremptório:

O direito internacional permite assim considerar que existe um limite ao princípio do efeito obrigatório das resoluções do Conselho de Segurança: devem respeitar as disposições peremptórias fundamentais do *jus cogens*. Caso contrário, por muito improvável que isso seja, elas não vinculariam os Estados membros da ONU nem, conseqüentemente, a Comunidade. A fiscalização jurisdicional incidental exercida pelo Tribunal de Primeira Instância, no âmbito de um recurso de anulação de um acto comunitário adoptado, sem exercício de uma qualquer margem de apreciação, a fim de dar execução a uma resolução do Conselho de Segurança, pode, portanto, muito excepcionalmente, ser extensiva à verificação do respeito das regras superiores do direito internacional abrangido pelo *jus cogens* e, designadamente, das normas imperativas que visam a protecção universal dos Direitos do Homem, as quais não podem ser derogadas nem pelos Estados-Membros nem pelas instâncias da ONU, pois constituem 'princípios do direito internacional consuetudinário que não podem ser transgredidos' (parecer consultivo do Tribunal Internacional de Justiça de 8 de Julho de 1996, Licitude da ameaça ou do emprego de armas nucleares, Recueil 1996, p. 226, n.º 79; v., igualmente, neste sentido, [n.º 65 das] conclusões do advogado-geral F. G. Jacobs no processo [em que foi proferido o acórdão de 30 de Julho de 1996,] *Bosphorus* [(C-84/95, Colect., p. I-3953])).<sup>25</sup>

Deflui-se, por esse entendimento exarado pelo TJUE, que qualquer tribunal de justiça seria competente para analisar a violação a direitos fundamentais por qualquer Estado ou Organização Internacional à luz do *jus cogens*. A justificativa se dá a partir da supremacia dos Direitos Humanos, pois a protecção aos direitos fundamentais é um princípio imperativo no Direito Internacional, de modo que, qualquer norma que a viole é nula de pleno direito segundo prevê o artigo 53 da Convenção de Viena sobre o Direito dos Tratados. Estando a norma eivada de nulidade, qualquer tribunal conjurado poderá efetuar o controle dessa legalidade ao caso concreto.

Entretanto, embora tenha invocado o *jus cogens* para justificar sua competência, ao julgar a vulneração ao direito material, analisando a legalidade das Resoluções do CSONU, concluiu o TJUE em primeira instância que o pleito não era procedente, e que, portanto, não haveria que se falar em violação aos direitos fundamentais de Kadi e Al Barakaat.

---

pelo Chefe de Estado, Chefe de Governo ou Ministro das Relações Exteriores, o representante do Estado que faz a comunicação poderá ser convidado a exhibir plenos poderes”.

Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2009/decreto/d7030.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/decreto/d7030.htm)>. Acesso em: 28 out. 2015.

<sup>25</sup> UNIÃO EUROPEIA. Tribunal de Justiça da União Europeia. Acórdão nos processos n. C-402/05 e C-415/05, de 03 de Setembro de 2008, p. 10.

No que tange ao Direito à Propriedade, entendeu que o congelamento de fundos ou recursos financeiros não era uma medida de tratamento desumano ou degradante, tampouco configurava “uma violação arbitrária, inadequada ou desproporcionada do direito de propriedade privada dos interessados” porque se tratava de uma “medida cautelar que, contrariamente a uma confiscação, não lesa a própria essência do direito de propriedade privada dos interessados sobre os seus ativos financeiros, mas unicamente a sua limitação”.<sup>26</sup>

Quanto ao Direito ao Contraditório, o Tribunal justificou que apenas cumpria as determinações do CSONU sem dispor de qualquer mecanismo que conferisse à Kadi e à Fundação Al Barakaat o direito de ser ouvido, pois não era medida prevista pela Resolução e não lhe cabia uma reapreciação dos fatos considerados pelo referido Conselho. Afirmou, ainda, como forma de reforçar seu entendimento, que “nenhuma norma imperativa de ordem pública internacional exige a audição prévia dos interessados, em circunstâncias como as do presente caso”.<sup>27</sup>

De mais a mais, declarou que Kadi e a Fundação Al Barakaat poderiam, representados por autoridades nacionais, pedir ao Comitê de Sanções do CSONU a exclusão de seus nomes da lista de pessoas e entidades consideradas terroristas, bem como o descongelamento dos fundos.

Aqui paira a dúvida sobre como uma pessoa poderia chegar a esse indigitado Comitê de Sanções do CSONU para tentar se defender de uma acusação tão grave, fazendo-se representar por uma autoridade nacional. Certamente essa medida ou mecanismo de defesa vai contra o próprio argumento adotado pelo Tribunal em primeira instância segundo o qual os direitos fundamentais estão disponíveis para apreciação por qualquer tribunal por ser proteção garantida à luz do *jus cogens*.

Ressalte-se que, acaso a pessoa listada quisesse “limpar” seu nome, apenas o poderia fazer por via diplomática ou intergovernamental, já que a ONU possui imunidade absoluta perante a jurisdição dos seus Estados-Partes.

Cite-se o caso de três suecos que tentaram excluir seu nome da lista editada ao abrigo da Resolução 1333 mediante pedido feito à ONU diplomaticamente pela Suécia. O Comitê de Sanções do CSONU negou a exclusão por entender não haver provas suficientes de que a inclusão de seus nomes foi equivocada. Em sua defesa,

---

<sup>26</sup> UNIÃO EUROPEIA. Tribunal de Justiça da União Europeia. Acórdão nos processos n. C-402/05 e C-415/05, de 03 de Setembro de 2008, p. 10-11.

<sup>27</sup> *Ibidem*, p. 11.

porém, os suecos alegaram que não havia qualquer informação a respeito do porquê ou o que teriam feito para motivar a inclusão de seu nome na indigitada lista, tornando impossível sua contraprova.<sup>28</sup>

Verifica-se que a violação ao contraditório não só é patente, como também essa justificativa ao caso Kadi e Al Barakaat de não haver mecanismo de defesa no âmbito da UE a reforça. Se o TJUE é competente à luz do *jus cogens* para processar o feito, indaga-se como não observar o direito fundamental de ser ouvido transmutado em Direito do Contraditório, garantia substancial do Estado de Direito.

E por esse mesmo motivo dúbio, o TJUE em primeira instância conclui, por último, não haver a alegada violação ao direito fundamental à Tutela Jurisdicional Efetiva, embora reconhecendo que Kadi e Al Barakaat não possuíam “nenhuma via de recurso jurisdicional independente” para se valer em defesa. Veja-se.

Essa limitação é justificada tanto pela natureza das decisões que o Conselho de Segurança é levado a tomar ao abrigo do capítulo VII da Carta das Nações Unidas como pela finalidade legítima prosseguida. Nas circunstâncias do caso em apreço, o interesse do recorrente em ver a sua causa apreciada quanto ao mérito por um tribunal não é suficiente para se sobrepor ao interesse geral essencial que há em que a paz e a segurança internacionais sejam mantidas face a uma ameaça claramente identificada pelo Conselho de Segurança, em conformidade com as disposições da Carta das Nações Unidas.<sup>29</sup>

Parece realmente contraditório um Tribunal invocar para si a competência à luz do *jus cogens* para apreciação de alegadas violações aos Direitos Humanos, e concluir não haver tais violações por afirmar que apenas cumpriu determinações de congelamento de fundos e nomeação unilateral de pessoas tidas como terroristas porque não lhe seria pertinente uma reapreciação fática.

Constatar não haver mecanismo para recurso ou defesa contra a inclusão de nome nessa “lista negra” e dizer não se tratar de violação ao contraditório ou a uma tutela jurisdicional efetiva porque se trata de medida efetivada em nome da paz e da segurança internacionais é no mínimo incoerente, sobretudo ao abrigo do *jus cogens*.

Verifica-se que o Tribunal em primeira instância ingeriu uma contradição *per se stante*, pois ao mesmo tempo que invocou a competência para apreciar o caso à luz do *jus cogens* no Direito Internacional, terminou por afastar a violação aos direitos

<sup>28</sup> JANIK, Ralph R. A. Judicial Dialogue on the 1267 Smart Sanctions Regime. **Austrian Review of International and European Law**, Vienna, v. 17, 2012, p. 3-4. Disponível em: <<http://ssrn.com/abstract=2646578>>. Acesso em: 28 out. 2015.

<sup>29</sup> UNIÃO EUROPEIA. Tribunal de Justiça da União Europeia. Acórdão nos processos n. C-402/05 e C-415/05, de 03 de Setembro de 2008, p. 12.

fundamentais por entender que estariam justificadas pelo simples abrigo da Carta das Nações Unidas. Em outras palavras, concluiu que a União Europeia não poderia interferir na medida que visava a paz e a segurança internacionais porque se tratava de uma medida das Nações Unidas, ainda que se discutisse uma norma imperativa do Direito Internacional, para a qual qualquer tribunal seria competente para velar.

Se o Direito a Propriedade, ao Contraditório e à Tutela Jurisdicional Efetiva são garantias fundamentais, é notório que seu resguardo deve ser observado por qualquer Estado de Direito e qualquer Organização Internacional. Esse ponto será mais aprofundado adiante, no qual será ressaltado que não se pode permitir a transgressão válida da lei, tal como exposto por Agamben.<sup>30</sup>

Se em nome da paz e da segurança internacionais possibilita-se afastar o direito à propriedade, ao contraditório e à tutela jurisdicional efetiva cria-se um cenário de insegurança jurídica, no qual ninguém poderá se salvar uma vez declarado terrorista ou inimigo do Estado.

Uma vez julgada improcedente em primeira instância, a causa foi levada à Grande Seção do TJUE, que, por sua vez, reviu todo o caso e reformou a decisão emitida em primeira instância.

## 1.2 O ACÓRDÃO PROFERIDO PELA GRANDE SEÇÃO DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA DA UNIÃO EUROPEIA E A SUPREMACIA DOS DIREITOS HUMANOS NO DIREITO COMUNITÁRIO

Ao apreciar o caso, a Grande Seção do TJUE iniciou ressaltando que o objetivo da Resolução do CSONU controvertida era combater o terrorismo por meio da repressão ao seu financiamento por pessoas ou entidades ligadas a Osama Bin Laden, à rede Al-Qaeda, e aos talibãs, o que poderia se enquadrar em objetivo<sup>31</sup> da UE.

---

<sup>30</sup> AGAMBEN, Giorgio. **Homo Sacer**: O poder soberano e a vida nua. Tradução de Henrique Burigo. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 2002, p. 27.

<sup>31</sup> Além de objetivos como desenvolvimento econômico e social dos países em desenvolvimento, também são objetivos expressos dispostos no TUE o desenvolvimento dos Direitos Humanos e da democracia no Estado de Direito. Muito além do que uma mera filosofia do bloco regional, é uma política a ser seguida. Cf.: FERRAZ, Daniel Amin. **Manual de integração regional: [relações União Europeia e Mercosul]**. Mandamentos Editora, 2004.

Tratando-se de um objetivo, refere-se à questão atinente ao “funcionamento do mercado comum”<sup>32</sup>, tal como havia justificado o Tribunal em primeira instância para declarar a legalidade da indigitada Resolução ao ser internalizada no âmbito da UE por meio da adoção, pelo Conselho da UE, de normas de Política Externa de Segurança Comum - (PESC). Isto é, restou mantida a licitude do ato do Conselho da UE de internalizar a Resolução do CSONU ao ordenamento jurídico europeu.

Além disso, embora a UE não seja Estado-Parte da ONU, seus Estados-Membros o são, de modo que também se constitui como seu objetivo obedecer as regras de Direito Internacional ao abrigo da Carta das Nações Unidas, visando resguardar a paz e a segurança internacionais. O acórdão faz inclusive a ressalva de que se trata de obrigação da UE prevalente ao seu Tratado constituinte, reforçando a licitude do ato do Conselho da UE de executar em seu ordenamento jurídico as Resoluções exaradas pelo CSONU.

Mas, quando os Estados Partes da ONU são chamados a executar uma medida do Conselho de Segurança podem optar por como fazê-los em seu ordenamento jurídico interno. Trata-se da imunidade de jurisdição dos Estados Partes da ONU quando convocados a implementar em seus ordenamentos jurídicos internos uma Resolução do CSONU ao abrigo do Capítulo VII da Carta das Nações Unidas.

Isto é, sempre que convocados a unir esforços em nome da paz e da segurança internacionais, ressalva o TJUE, os Estados-Partes da ONU devem executar as medidas determinadas pelo CSONU. Porém, a forma como devem executá-las cabe a cada Estado-Parte, isto é, há uma imunidade de jurisdição ou uma “liberdade de escolher entre vários modelos possíveis de recepção dessas resoluções nos respectivos ordenamentos jurídicos internos”.<sup>33</sup>

Isso não significa dizer, contudo, que tal resolução não escapa a uma análise quanto ao seu conteúdo. A Grande Seção do TJUE considerou que todos os atos e normas editadas ou internalizadas no âmbito da União Europeia devem passar por um controle de conformidade com o seu Tratado (à época, Tratado CE), visto tratar-se de uma “comunidade de direito”.<sup>34</sup> Assim, não foge à fiscalização do TJUE a

---

<sup>32</sup> UNIÃO EUROPEIA. Tribunal de Justiça da União Europeia. Acórdão nos processos n. C-402/05 e C-415/05, de 03 de Setembro de 2008, p. 19.

<sup>33</sup> Ibidem, p. 26.

<sup>34</sup> UNIÃO EUROPEIA. Tribunal de Justiça da União Europeia. Acórdão nos processos n. C-402/05 e C-415/05, de 03 de Setembro de 2008, p. 25.

legalidade dos atos das instituições e Estados-Membros desse bloco regional, ainda que provenientes de Tratados internacionais.

Nesse ponto, a Grande Seção do TJUE primou pela aplicação do Direito Comunitário:

Além disso, segundo jurisprudência constante, os direitos fundamentais fazem parte integrante dos princípios gerais de direito cujo respeito é assegurado pelo Tribunal de Justiça. Para este efeito, o Tribunal inspira-se nas tradições constitucionais comuns aos Estados-Membros e nas indicações fornecidas pelos instrumentos internacionais relativos à proteção dos Direitos do Homem, em que os Estados-Membros colaboraram ou a que aderiram.

Desse modo, a Grande Seção apontou que, tratando-se de direitos fundamentais precípuos à União Europeia, o controle de sua violação e/ou a fiscalização da norma que gerou tal vulneração é inerente à própria função do Tribunal, à luz do Direito Comunitário.

Não se trata especificamente de analisar a legalidade de uma norma, no caso, a Resolução, do CSONU. À vista da Grande Seção do TJUE, tem-se por necessário averiguar o conteúdo da Resolução segundo os princípios constantes do ordenamento jurídico europeu, no qual os direitos fundamentais devem ser respeitados e velados pelo Tribunal.

Dessarte, ainda que uma resolução tenha sido aprovada pelo Conselho da UE, ou que fosse outra norma de Direito Internacional, ela não estaria salvaguardada da análise de sua conformidade interna para com o ordenamento jurídico europeu pelo TJUE, estando passível de anulação acaso seja contrária a um princípio geral do Direito Comunitário.

Assim, por mais que se esteja diante de uma fiscalização da adequação da norma, ou Resolução do CSONU, ao *jus cogens*, ela não escapa ao controle de conformidade com o Tratado da União Europeia. Não se trata, aqui, de uma análise de legalidade da edição da dita Resolução pelo CSONU com relação à Carta das Nações Unidas, mas sim de uma investigação do TJUE para verificar se essa medida implica, ainda que em nome da paz e segurança internacionais, em uma derrogação dos Direitos Humanos enquanto fundamento da União Europeia.

É relevante notar que a UE, enquanto bloco regional, mediante a integração de seus Estados-membros, por meio de sua jurisprudência aqui estudada, demonstra que a manutenção da paz e da segurança internacionais é um de seus objetivos, mas tal objetivo não pode ser contraditório a um de seus fundamentos, que é o respeito

aos Direitos Humanos. Por isso a UE tem interesse em observar uma medida do CSONU emitida ao abrigo da Carta das Nações Unidas, um ato conforme o Direito Internacional, mas nada escapa à supremacia dos direitos fundamentais garantidos pelo ordenamento jurídico desse bloco regional, conforme o Tratado estabelecido entre seus Estados-membros.

E, porque a Resolução foi internalizada no âmbito do ordenamento jurídico europeu, o TJUE se diz competente para analisar os argumentos relativos às violações dos direitos fundamentais à Propriedade, ao Contraditório e à Tutela Jurisdicional Efetiva do caso Kadi e da Fundação Al Barakaat, pois não se trata de análise da legalidade do ato, mas sim de conformidade com os fundamentos e princípios que regem a UE, os quais não escapam ao controle do Tribunal.

Com efeito, como já foi recordado nos n. 281 a 284 do presente acórdão, a fiscalização, pelo Tribunal de Justiça, da validade dos atos comunitários à luz dos direitos fundamentais deve ser considerada a expressão, numa comunidade de direito, de uma garantia constitucional decorrente do Tratado CE entanto sistema jurídico autônomo que um acordo internacional não pode pôr em causa.

A questão da competência do Tribunal de Justiça coloca-se, com efeito, no quadro do ordenamento jurídico interno e autônomo da Comunidade, de que o regulamento comprometido faz parte, e no qual o Tribunal de Justiça é competente para fiscalizar a validade dos atos comunitários à luz dos direitos fundamentais.

Ato contínuo, passando-se à análise no caso concreto a respeito das alegadas violações aos direitos fundamentais, a Grande Seção anulou a decisão proferida em primeira instância por considerar que não houve essa interpretação conforme os princípios gerais do Direito Comunitário.

Quanto à violação a uma Tutela Jurisdicional Efetiva, abordou que, embora houvesse no âmbito das Nações Unidas um procedimento de defesa a um Comitê de Sanções no CSONU, tratava-se de um meio diplomático ou intergovernamental, que não permitia à pessoa ou entidade fazer valer seu direito por si própria. Além disso, tal Comitê não tinha o dever de fundamentação de suas decisões.

Isso implica em violação aos direitos de defesa segundo o ordenamento jurídico europeu. Citando diversos precedentes, a Grande Seção afirmou que o direito fundamental à uma Tutela Jurisdicional Efetiva é um princípio geral do Direito

Comunitário, sendo inclusive previsão constitucional comum a todos os Estados-membros da UE.<sup>35</sup>

De tal tutela emana a obrigação de comunicar as razões de restrição patrimonial tal qual ocorrida com Kadi e Al Barakaat, para que possam exercer o seu Direito ao Contraditório, o que faltou no caso em voga.

O Direito de Propriedade igualmente foi ressaltado pelo TJUE como princípio geral do Direito Comunitário, embora não seja absoluto. Ao se analisar a profundidade da restrição patrimonial sofrida por Kadi e Al Barakaat, verificou-se que não houve um equilíbrio entre o interesse geral e o interesse particular, tendo sido desproporcional, de tal modo que se transmutou injustificada.

E não foi apenas no caso Kadi e Al Barakaat que as referidas medidas foram consideradas como infringentes aos Direitos Humanos. O TJUE, também em outros casos, considerou que listar o nome de pessoas ou entidades de modo discricionário deveria ser vetado pelos Estados-Membros.

Outros casos similares que podem ser usados como exemplos é o do Sr. Jose Maria Sison, processo nº T-47/03 e o da Fundação Stichting Al-Aqsa, processo nº T-327/03.

O Sr. Jose Maria Sison é um cidadão filipino domiciliado na Holanda desde 1987, que teve seu pedido de reconhecimento do estatuto do refugiado e autorização de residência por razões humanitárias negado por diversas vezes, por ter sido

---

<sup>35</sup> “Com efeito, segundo jurisprudência constante, o princípio da tutela jurisdicional efetiva constitui um princípio geral do direito comunitário, que decorre das tradições constitucionais comuns aos Estados-Membros e que foi consagrado pelos artigos 6. e 13. da CEDH, tendo este princípio, aliás, sido reafirmado no artigo 47. da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia, proclamada em 7 de Dezembro de 2000, em Nice (JO C 364, p. 1) (v. acórdão de 13 de Março de 2007, Unibet, C-432/05, Colect., p. I-2271, n. 37).

Além disso, tendo em conta a jurisprudência do Tribunal de Justiça noutros domínios (v., nomeadamente, acórdãos de 15 de Outubro de 1987, Heylens e o., 222/86, Colect., p. 4097, n. 15, e de 28 de Junho de 2005, Dansk Rørindustri e o./Comissão, C-189/02 P, C-202/02 P, C-205/02 P a C-208/02 P e C-213/02 P, Colect., p. I-5425, n.ºs 462 e 463), deve concluir-se, no caso em apreço, que a eficácia da fiscalização jurisdicional, que deve nomeadamente incidir sobre a legalidade das razões em que, no caso concreto, se baseia a inclusão do nome de uma pessoa ou entidade na lista que constitui o Anexo I do regulamento controvertido e que determina a imposição a esses destinatários de um conjunto de medidas restritivas, implica a obrigação de a autoridade comunitária em causa comunicar essas razões à pessoa ou entidade em causa, na medida do possível, no momento em que essa inclusão é decidida ou, pelo menos, tão rapidamente quanto possível depois de ter sido decidida, a fim de permitir a esses destinatários o exercício, dentro do prazo, do direito de recurso que lhes assiste.” União Europeia. Tribunal de Justiça da União Europeia. Acórdão nos processos n. C-402/05 e C-415/05, de 03 de Setembro de 2008, p. 29.

considerado responsável por atos terroristas nas Filipinas. Seu nome acabou sendo incluído nas indigitadas *smart sanctions*.<sup>36</sup>

A Fundação Stichting Al-Aqsa, sediada na Holanda, que atua para prestar auxílio humanitário para organizações em Israel, na Cisjordânia e na faixa de Gaza, em meados de 2003, teve seus bens congelados por determinação do Ministro das Relações Exteriores da Holanda, por também ter sido listada pelas referidas *smart sanctions* da ONU.

Ambos propuseram ações perante o TJUE, o qual reconheceu que a inclusão e manutenção dos referidos nomes na lista negra de terroristas não foram fundamentadas, e ordenou ao Conselho da UE que adotasse todas as medidas para descongelar os fundos financeiros da Fundação, sob pena de violar o TUE:

Por conseguinte, o Tribunal Geral anula as medidas impugnadas na medida em que dizem respeito à Al-Aqsa.

O Tribunal Geral acrescenta que o Conselho tem a obrigação de eliminar os mesmos vícios ou ilegalidades de todas as medidas sucessivas de congelamento dos fundos que revogaram e substituíram as decisões impugnadas, até à prolação do presente acórdão. Não o fazendo, o Conselho viola a obrigação que lhe incumbe por força do Tratado CE de adoptar as medidas que a execução de um acórdão do juiz da União implica.<sup>37</sup>

Em ambos os casos, o TJUE considerou que a inclusão e manutenção dos nomes na lista, sem uma fundamentação jurídico-legal suficiente, eram contra os direitos de defesa, o dever de fundamentação e o direito a uma prestação jurisdicional efetiva.

Conforme afirmado alhures, qualquer que seja o ponto de vista, é notório que as Resoluções ora estudadas do CSONU violam o Direito ao Contraditório e à Tutela Jurisdicional Efetiva. Neste ponto, o combate ao terrorismo põe em xeque o sistema de proteção de Direitos Humanos tanto no âmbito do Direito Internacional como no interno<sup>38</sup>.

<sup>36</sup> TJUE. Acórdãos T-47/03 e T-327/03. Jose Maria Sison vs Conselho da União Europeia e Stichting Al-Aqsa vs. Conselho da União Europeia. Disponível em: <<http://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2009-02/cp070047pt.pdf>>. Acesso em: 6 jun. 16.

<sup>37</sup> Tribunal Geral da União Europeia. Acórdão no processo T-348/07, Stichting Al-Aqsa vs Conselho. Disponível em: <<http://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2010-09/cp100081pt.pdf>>. Acesso em: 6 jun. 16.

<sup>38</sup> Reporta-se aqui, no plano do direito interno, ao caso Abousfian Abdelrazik v. Ministro das Relações Exteriores do Canadá, motivado em razão do petionário ter sido impedido de entrar no Canadá, seu país de residência, por seu nome constar na lista proveniente da Resolução 1267<sup>38</sup>. Abousfian Abdelrazik, de dupla cidadania, Sudanesa e Canadense, teve que permanecer no Sudão, longe de seu filho, onde alegou ter sofrido tortura em uma prisão arbitrária por ter sido acusado injustamente de ser associado ao Al- Qaeda. O Canadá argumentou em sua defesa que sua conduta se

Nesse caso, discutiu-se a dificuldade de se fazer uma contraprova como tentativa de se excluir o nome da lista da Resolução 1267. Originariamente, as solicitações somente poderiam ser feitas pelo país de origem do indivíduo, e, depois dos contornos do caso Kadi e seu amplo espectro de debates acadêmicos, sua repercussão na Sociedade Internacional, criou-se uma forma de permitir que o indivíduo listado pudesse fazer um pedido de exclusão de seu nome ao Comitê responsável pela Resolução.<sup>39</sup>

Todavia, mesmo que o indivíduo conseguisse chegar ao Comitê com seu pedido de exclusão do nome na lista, e esse lhe fosse negado, continuaria sem justificativa e sem uma fundamentação que lhe proporcionasse um recurso. Se o indivíduo não sabe as razões que motivaram a inclusão do seu nome, fazer uma contraprova seria o mesmo que exigir uma prova negativa, ou imputar-lhe o ônus de provar sua inocência, o que é vedado pelo ordenamento jurídico. É corolário lógico do Estado Democrático de Direito: todos são considerados inocentes até que se prove o contrário.

É certo que as medidas antiterroristas do CSONU causaram uma série de danos significativos aos cidadãos de forma global, acusando-os sumariamente de um crime internacional sem que houvesse um processo ou julgamento justo, com base apenas em uma investigação unilateral da organização internacional, sem que ao menos o Estado tivesse conhecimento das informações que levavam a listar a pessoa como terrorista.

O dilema enfrentado pelos Estados entre cumprir as *smart sanctions* ou respeitar os direitos fundamentais representa a crescente complexidade da política da Sociedade Internacional, capaz de afetar diretamente o bem-estar do ser humano de

---

enquadrava numa tensão entre cumprir suas obrigações como Sujeito de Direito Internacional e/ou Estado-Parte da ONU, especialmente aquelas do CSONU decorrentes do combate antiterrorista, e resguardar o respeito às garantias e liberdades individuais previstas na Carta Canadense de Direitos e Liberdades. Além da tensão entre as obrigações internacionais e nacionais do Canadá, a Corte Canadense ressaltou haver também uma “tensão positiva” entre o Executivo e o Judiciário, resultante do equilíbrio necessário que deve haver numa democracia constitucional do Estado de Direito. Assim, se o Governo do Canadá, por meio de um dos Poderes – Executivo, Legislativo ou Judiciário – tomou alguma medida que não está em conformidade com a lei, deve garantir ao seu cidadão o direito à tutela jurisdicional efetiva. E, no caso concreto, entendeu a Corte Canadense que o petionário Abousfian Abdelrazik deveria ser repatriado ao Canadá. Vide TRIBUNAL FEDERAL DO CANADÁ. *Abdelrazik v. Canada (Minister of Foreign Affairs)*. Julgado em 4 de Junho de 2009. Disponível em: <<http://canlii.ca/t/2421r>>. Acesso em: 1 nov. 2015.

<sup>39</sup> JANIK, Ralph R. A. Op. cit., p. 7.

uma forma significativa, numa arena em que sequer as normas imperativas do Direito Internacional são resguardadas.<sup>40</sup>

A abordagem do TJUE no caso Kadi e Al Barakaat, por sua vez, fomenta os Estados a afirmarem a primazia dos Direitos Humanos sobre normas de Direito Internacional, ainda que elaboradas pelas Nações Unidas e insculpidas sob um pretexto comum à Sociedade Internacional, tal qual a paz e a segurança internacionais, porque não se deve tolerar o traspasse ao *jus cogens*.

Daí a relevância de se investigar o que é o terrorismo, qual é a sua definição na doutrina ou no ordenamento jurídico dos Estados e Internacional, bem como quais são as principais organizações consideradas terroristas, e, assim, pesquisar e/ou identificar quais são os mecanismos de defesa adotados para combatê-lo que sejam eficientes sem subverter os Direitos Fundamentais previstos pela ordem constitucional do Estado de Direito, denominador comum da Sociedade Internacional.

---

<sup>40</sup> BURCA, Grainne de. The EU, the European Court of Justice and the International Legal Order after Kadi. **Harvard International Law Journal**, Boston, v. 1, n. 51, 2009, p. 3. Disponível em: <[http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=1321313](http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1321313)>. Acesso em: 6 nov. 2015.

## CAPÍTULO 2 – A (IN)DEFINIÇÃO DA ACEPÇÃO TERRORISMO

A palavra “terrorismo” tem como origem o Reino do Terror, instalado na França no final do século XVIII, durante a Revolução Francesa, quando se estabeleceu um tribunal para condenar aqueles que fossem contra a revolução à pena de morte, sem direito de defesa ou recurso. A hostilidade política carregava a bandeira do novo Estado sob o domínio de Robespierre. Ironicamente, Robespierre acabaria guilhotinado, acusado de “terrorismo”.<sup>41</sup>

No final do século XIX, a palavra voltaria a ser reproduzida no terrorismo anárquico, que visava indispor a sociedade com o Estado por meio da propagação do terror. Assim foi assassinado o czar Alexandre II, na Rússia, pelo terrorismo dos nihilistas, cujo intuito era derrubada do poder vigente à época, em 1881<sup>42</sup>. O anarquismo baseia-se na aniquilação do Estado, pois entende que as relações de poder são prescindíveis e ilegítimas.<sup>43</sup>

Em 1934, surgiu o termo “terrorismo internacional”, motivado pelos debates do Conselho da Sociedade das Nações, após o assassinio do rei Alexandre I, da Iugoslávia, e do ministro francês de Assuntos Estrangeiros, Louis Barthou, por um terrorista croata<sup>44</sup>. Criou-se, a partir daí, o Comitê para a Repressão Internacional do Terrorismo, que elaborou o primeiro instrumento jurídico considerando o terrorismo crime internacional - a Convenção para a Prevenção e Punição do Terrorismo, que não chegou a entrar em vigor, tendo sido ratificada somente pela Índia.

Nessa mesma conferência, concluiu-se uma convenção para o estabelecimento de uma Corte Penal Internacional, que contava, até 1938, com treze Altas Partes Contratantes. A Corte pretendia julgar pessoas acusadas apenas das condutas descritas no artigo 1º da Convenção para a Prevenção e Punição do Terrorismo. Igualmente à primeira, porém, essa convenção não chegou a entrar em vigor internacionalmente.<sup>45</sup>

---

<sup>41</sup> GOTOVITCH, José. Quelques Réflexions Historique à Propos du Terrorisme, In: Centre de Droit International et Association Belge des Juristes Démocrates, 1973, Bruxelas. **Réflexions sur la définition et la répression du terrorisme**. Bruxelas: Universidade de Bruxelas, 1973, p. 16.

<sup>42</sup> PELLET, Sarah. A ambiguidade da noção de terrorismo. In: BRANT, Leonardo Nemer Caldeira (coord.). **Terrorismo e Direito: os impactos do terrorismo na comunidade internacional e no Brasil**. Rio de Janeiro: Forense, 2003, p. 11.

<sup>43</sup> MEDEIROS, Antônio Paulo Cachapuz. O direito internacional e o direito brasileiro em face do terrorismo. **Criminologia e Política Criminal**, São Paulo, ano 8, v. 15, p. 335-356, jul./dez. 2011, p. 338.

<sup>44</sup> PELLET, Sarah. Op. cit., p. 11.

<sup>45</sup> PELLET, Sarah. Op. cit., p. 12.

Foi na primeira Convenção de Genebra, em 1937, que surgiu a definição de terrorismo no Direito Internacional: “na presente Convenção, a expressão ‘atos terroristas’ significa atos criminosos dirigidos contra um Estado, e intencionados ou calculados para provocar o terror em pessoas determinadas, em grupos de pessoas ou no público”.<sup>46</sup>

A discussão provocou a atenção da doutrina.

Na Academia de Direito Internacional na Haia, em 1938, o terrorismo foi definido como “ato criminoso perpetrado com emprego de terror, violência ou grande intimidação, visando atingir objetivo determinado”.<sup>47</sup>

Doutrinariamente, em regra, para que uma atividade criminal seja classificada como terrorista, é imprescindível a presença de três elementos: (i) ação violenta com o escopo de morte ou lesão corporal grave; (ii) financiamento por empresa individual ou coletiva; e, (iii) o intuito de gerar o terror em pessoas determinadas, em grupo de pessoas ou no público em geral.<sup>48</sup>

Outra classificação é lastreada na finalidade política da ação terrorista, capaz de exprimir uma ameaça contínua de novos ataques, executando vítimas inocentes para causar o medo generalizado e a insegurança do povo em seu governo<sup>49</sup>.

Nesse viés, terrorismo é assim classificado quanto (i) ao sujeito, ou seja, quanto aos motivos do agente, o elemento psicológico que embasa a ação, revestido de intencionalidade; (ii) ao âmbito espacial, ou em relação aos seus efeitos; (iii) à execução, se praticado visando direta ou indiretamente o objetivo que se quer alcançar; (iv) ao tipo de meio empregado, isto é, se cibernético, nuclear, químico ou biológico.<sup>50</sup>

Há, ainda, o terrorismo de Estado, que são os atos violentos praticados pelo próprio governo contra a sociedade civil, isto é, seus próprios cidadãos, a fim de amedrontá-los, ou até mesmo contra cidadãos de outras nações que são contrários ao seu regime de poder. Geralmente é praticado por Estados autoritários.<sup>51</sup>

---

<sup>46</sup> Tradução livre. “2. In the present Convention, the expression ‘acts of terrorism’ means criminal acts directed against a State and intended or calculated to create a state of terror in the mind of particular persons, or a group of persons or the general public.” Disponível em: <<http://dl.wdl.org/11579/service/11579.pdf>>. Acesso em: 27 fev. 2015.

<sup>47</sup> SOTTILE, Antonie. **Le Terrorisme International, Recueil des Cours de l’Académie de Droit International**, Haia, v. 65, n. 2, 1938, p. 113-115.

<sup>48</sup> GUILLAUME, Gilbert. **Terrorisme et le Droit International, Recueil des Cours de l’Académie de Droit International**, Haia, v. 2 (tomo 215), p. 291-416, 1989, p. 304.

<sup>49</sup> HARMON, Christopher C. **Terrorism today**. Londres: Frank Cass, 2000, p. 120.

<sup>50</sup> COMBS, Cynthia C. **Terrorism in the 21st century**. 7. ed. Charlotte: Pearson Education, 2012, p. 213.

<sup>51</sup> CÁCERES, Jorge. Terrorismo de estado. **Revista ABRA**, v. 10, n. 13-14, p. 345-356, 1990, p. 346.

Ainda que não se tenha um conceito jurídico definido de terrorismo, deflui-se que o Ocidente o encara como o emprego de ações violentas cujo propósito é compelir o outro à sua ideologia política.

Ainda voltado para o viés das origens da acepção terrorismo, importante mencionar que no quadro atual ele voltou a crescer e está sendo protagonizado por um grupo autointitulado como *ISIS (Islamic State of Iraq and Syria)*<sup>52</sup>, que prefere ser chamado de Estado Islâmico, regido pelas leis sagradas do Alcorão conhecidas como *sharia*.<sup>53</sup>

As barbáries cometidas pelo Estado Islâmico objetivam desestabilizar a soberania dos países invadidos para criar seu califado fundamentalista, razão pela qual diferentes Estados como EUA, Arábia Saudita, França, Turquia e Rússia cederam forças militares para auxiliarem no combate ao grupo *jihadista*<sup>54</sup>. Isso

<sup>52</sup> Estado Islâmico no Iraque e no Levante (EI) – tradução livre

<sup>53</sup> A *Sharia* é o conjunto das leis islâmicas que rege a vida dos muçulmanos. A principal fonte do compêndio dessas leis é o Alcorão, o livro sagrado dos muçulmanos, que se diz ter sido revelado ao Profeta Maomé. Isto é, para os muçulmanos, o livro sagrado seria a própria palavra de Deus, revelada ao Profeta Maomé ao longo de aproximadamente 22 anos.

Os adeptos ao islamismo acreditam que a primeira revelação ao Profeta ocorreu no ano de 510 d.C. na caverna de Hira, localizada na cidade de Meca na Arábia Saudita.

O Alcorão é dividido em capítulos que são chamados de Suratas, e é composto por preceitos que devem reger a vida dos muçulmanos prevendo, inclusive, punições para casos de descumprimentos. A segunda fonte da *Sharia* é a chamada *Sunnah*, obra que narra a vida do profeta Maomé, responsável por suprir todas as omissões por ventura presentes no Alcorão, podendo ser considerada como um postulado normativo que serviria como estruturação da aplicação de regras e princípios.

Tendo em vista que os Estados islâmicos são teocratas, os textos e ensinamentos religiosos são tidos como leis que são conhecidas como *Sharia*. Uma vez que referidas leis são provenientes dos textos religiosos, elas são pensadas pelos muçulmanos como imutáveis, pois originárias da revelação divina.

Toda a vida dos muçulmanos é, portanto, regulamentada por meio dos preceitos da *Sharia*, segundo a qual as ações humanas possuem cinco categorias, quais sejam: (i) obrigatórias - são deveres que quando cumpridos com boas intenções serão recompensadas; (ii) recomendadas - se realizadas haverá recompensa, porém caso contrário, não há qualquer forma de punição; (iii) permitidas - não há incentivo e nem proibição quanto a sua prática; (iv) indesejadas - são recompensadas caso sejam evitadas, porém sua prática não é punível; (v) proibidas - os muçulmanos tem o dever de evitá-las, pois quando praticadas acarretam em punição.

Todos os atos da vida dos seguidores do Islamismo devem ser regulados por meio da *Sharia* que prevê regulamentações para atos praticados nas operações comerciais, durante o culto religioso, as leis que regulamentam o casamento e divórcio, bem como as punições penais previstas para aqueles que cometem atos considerados ilícitos e puníveis pelos preceitos do Alcorão e da *Sunnah*.

Atualmente, é possível observar que a Arábia Saudita, o Irã, Sudão e o Paquistão são regidos pelas leis islâmicas, sendo que todos os atos praticados pelos populares dos supracitados países são analisados sob a égide da intenção das condutas praticadas previstas pela *Sharia*, assim como são aplicadas punições, quando necessárias e cabíveis. Neste Sentido: DE QUEIROZ BARBOSA, Luciana Hsiao Tebaldi. *A justiça perdida nas mil e uma noites*. Mestrado em Direito. Disponível em <[http://www.sapientia.pucsp.br/tde\\_arquivos/9/TDE-2013-06-06T07:50:29Z-13659/Publico/Luciana%20Hsiao%20Tebaldi%20de%20Queiroz%20Barbosa.pdf](http://www.sapientia.pucsp.br/tde_arquivos/9/TDE-2013-06-06T07:50:29Z-13659/Publico/Luciana%20Hsiao%20Tebaldi%20de%20Queiroz%20Barbosa.pdf)> Acesso em: 27 mar 2016.

<sup>54</sup> O movimento *jihadista* é visto como a defesa do mundo muçulmano contra a invasão e a tomada dos povos não islâmicos. Também é conhecido como a Guerra Santa do Islamismo, tendo como objetivo a defesa dos princípios pregados pela religião islâmica.

demonstra, a propósito, um interesse comum que faz com que a Sociedade Internacional atue, por meio de cooperação mútua entre os Estados, para combater a rede terrorista.

Decorre, destarte, que o terrorismo não tem uma aceção precisa. A investigação sobre o tema evidencia uma rotulação da expressão com atos de violência de natureza ameaçadora ou amedrontadora ante a imprevisibilidade do ataque a civis inocentes, com fins políticos *lato sensu*.

É necessário investigar os principais grupos terroristas, sua história, seu modo de atuação e seus fins precípuos para identificar na prática a extensão dessa definição.

E, no capítulo seguinte, ante a infixidez com que o terrorismo pode vir à tona, ameaçando a ordem democrática do Estado de Direito, necessário investigar como os Estados não tem hesitado em criar leis cada vez mais rígidas como forma de defesa ou verdadeira tentativa de blindagem.

## 2.1 O RADICALISMO ISLÂMICO DA AL-QAEDA: QUANDO O TERRORISMO CHAMOU A ATENÇÃO DO OCIDENTE

Há controvérsias a respeito do exato momento no tempo e da autoria da criação da rede terrorista Al-Qaeda. Há fontes que dizem ter sido fundada por Abdullah Azzam entre a Revolução do Irã e a Guerra do Afeganistão contra a União Soviética em

---

Sua disseminação ocorre por meio dos fundamentalistas muçulmanos que declaram guerra a todos aqueles que não seguem os preceitos da religião maometana. A natureza do movimento é descentralizada, não sendo composta por um único polo, mas sim por vários núcleos e células que nem sempre possuem ligação entre si, razão pela qual seu crescimento é constante.

A *Jihad* pode ser dividida entre a “grande *Jihad*”, considerada a luta espiritual interior dos muçulmanos e a “pequena *Jihad*” voltada ao combate dos grupos não islâmicos.

A pequena *Jihad* pode ser dividida em três vertentes, quais sejam: (i) o *jihadismo* irredentista, por exemplo, aquele praticado na Palestina, que tem como objetivo a recuperação das terras antes ocupadas por muçulmanos e que foram tomados por agentes externos não praticantes do Islamismo; (ii) o *jihadismo* interno, que é considerado a luta armada contra os governos considerados impiedosos e cruéis, como ocorrem na Argélia e no Egito, por exemplo; e, (iii) o *jihadismo* global, que é aquele que justifica o combate ao mundo ocidental, pois age contra os considerados contrários ao Islã.

Os fundamentalistas islâmicos, na aplicação da *Jihad*, baseiam-se em algumas passagens contidas no Alcorão, livro sagrado do islamismo que foi revelado ao Profeta Maomé. Tais passagens são interpretadas de maneira a justificar os ataques àqueles que não seguem os preceitos de Deus, segundo o Islamismo. Os *jihadistas* acreditam que, como bons combatentes, serão recompensados pela defesa da religião. Nesse sentido: RAMOS, Roberto Carlos. **O fundamentalismo islâmico e o terrorismo**. 2012. Tese de Mestrado. Universidade Católica Portuguesa. Instituto de Estudos Políticos. Disponível em: <<http://repositorio.ucp.pt/bitstream/10400.14/9283/1/TESE%20MES TRADO%20-%20Roberto%20Carlos%202012.pdf>> Acesso em: 3 abr. 2016.

1979<sup>55</sup>. Outras referem-se à sua criação por Osama Bin Laden em meados de 1988 na cidade de Peshawar, no Paquistão.<sup>56</sup>

Nada obstante, embora não seja o primeiro grupo terrorista baseado em princípios religiosos fundamentalistas, certo é que foi a primeira rede a efetivamente chamar a atenção do Ocidente por sua organização e ameaça de alcance, desafiando necessária intervenção a fim de tentar contê-la.<sup>57</sup>

A ideologia da rede é incontestavelmente fundamentalista religiosa, baseada na interpretação radical do Alcorão<sup>58</sup>. Compreendem a sua luta como uma guerra santa, ou *Jihad*, a fim de apregoar a lei islâmica ou *sharia*<sup>59</sup>. No islamismo, a *Jihad* pode ser ofensiva, quando o combate se dá no exterior, ou defensiva, quando se trata de expulsar o inimigo que tenha apoderado-se da terra santa. Em todo caso, é uma guerra que pode se dar ou contra um líder governamentista que não seja considerado radical, ou contra o Ocidente.<sup>60</sup>

Abdullah Azzan nasceu na Palestina e recebeu formação religiosa da Sociedade Irmandade Muçulmana<sup>61</sup>, tendo inclusive obtido o título de doutor no Egito,

<sup>55</sup> GUNARTNA, Rohan. **Inside Al Qaeda**: Global Network of Terror. New York: The Berkley Publishing Group, 2002, p. 5.

<sup>56</sup> BURKE, Jason. **Al-Qaeda**: A verdadeira história do radicalismo islâmico. Trad. Por Carlos Alberto Medeiros). Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2007, p. 35.

<sup>57</sup> BURKE, Jason. **Al Qaeda**. Foreign Policy, p. 18-26, 2004.

<sup>58</sup> Confira-se algumas passagens do Alcorão utilizadas como fundamento à *Jihad*:

2:216 “Está-vos prescrita a luta pela causa de *Allah*; embora o repudieis, é possível que repudieis algo que seja um bem para vós e, quiçá, gosteis de algo que seja prejudicial; todavia, *Allah* sabe de todo o bem que fizerdes; *Allah* dele tomará consciência”.

3:157-158 “Mas, se morreres ou fordes assassinados pela causa de *Allah*, sabia que a Sua indulgência e a Sua clemência são preferíveis a tudo quando possam acumular. E sabeis que, tanto se morreres, como se fordes assassinados, serei congregados antes Deus”.

5:36 “O castigo, para aqueles que lutam contra *Allah* e contra o Seu Mensageiro e semeiam a corrupção na terra, é que sejam mortos, ou crucificados, ou lhes seja decepada a mão e o pé opostos, ou banidos. Tal será, para eles, um aviltamento nesse mundo e, no outro, sofrerão um severo castigo”.

ALCORÃO SAGRADO. Disponível em: <<http://www.culturabrasil.org/zip/alcorao.pdf>>. Acesso em: 3 abr. 2016.

<sup>59</sup> “Islam wishes to destroy all states and Governments anywhere on the face of the earth which are opposed to the ideology and programme of Islam regardless of the country or the Nation which rules it. The purpose of Islam is to set up a State on the basis of its own ideology and programme, regardless of which Nation assumes the role of the standard bearer of Islam or the rule of which nation is undermined in the process of the establishment of an ideological Islamic State.” Cf.: MAWDUDI, Sayyid Abul A'la. *Jihad in Islam*. Lahore: Islamic Publications. p. 8.

<sup>60</sup> SAGEMAN, Marc. **Understanding Terror Networks**. Philadelphia: University of Pennsylvania Press, 2004. p.2.

<sup>61</sup> A Sociedade Irmandade Muçulmana foi criada por Hassan El Banna, e é resultado de uma oposição ao colonialismo no Egito dominado pela Grã-Bretanha. El Banna, tendo formação islâmica, considerava o estabelecimento de universidades ocidentais no Egito uma heresia ao Islã, já que eram despidas de princípios religiosos. Motivado por esse sentimento, criou a referida Irmandade Muçulmana, a fim de repelir a dominação da Grã-Bretanha, e suas instituições ocidentais em solo egípcio. Sua forma de atuação baseava-se na pregação do Islã como educação ou formação

de onde foi expulso pela propagação de ideias radicais e violentas do Islã<sup>62</sup>. Imigrou para o Afeganistão, em 1979, e lá foi preceptor de Osama Bin Laden.

Em sua liderança, Azzan preconizava que a guerra santa pelo Islamismo era uma obrigação inerente a todo e qualquer mulçumano, que deveria se engajar não apenas fisicamente na luta armada, mas também financeiramente em prol da causa *jihadista*.<sup>63</sup>

Osama Bin Laden, nascido na Arábia Saudita, mesmo sendo abastado, jamais se utilizou da sua herança em benefício próprio, mas sempre pela causa *jihadista*. Quando jovem, estudou com professores que ensinavam a visão conservadora

---

religiosa, e o treinamento para o combate físico. Escreveu tratados desvirtuando trechos do Alcorão que tratavam do conflito espiritual contra o demônio, transformando-os em um aliciamento para uma guerra santa contra os povos considerados pagãos. A Irmandade Mulçumana popularizou-se, criando um sentimento de nação na população egípcia, a qual almejava a instauração de uma sociedade político-cultural islamita.

Uma releitura desse dogma se deu com o egípcio Sayyid Qutb, o qual se tornou um líder após estudar nos EUA e difundir suas ideias de repugnação ao secularismo vivenciado no Ocidente, pregando que o Islamismo seria a única religião genuína. Mesmo sem ter formação religiosa, publicou diversos escritos advogando pela instituição do Islã pela *Jihad*, por meio da conjuro e aniquilamento dos infiéis. Nesse sentido: AMORIM, Alexandre Santos de. A globalização do radicalismo islâmico: um estudo de caso da Al Qaeda sob a luz do choque de civilizações. 2009, p. 55-62.

<sup>62</sup> GUNARTNA, Rohan. Op. cit., p. 5.

<sup>63</sup> Ibidem.

islamita, a linha sunita<sup>64</sup>, sofrendo influências da Sociedade Irmandade Muçulmana, do movimento Deobândi e o Wahabismo da Arábia Saudita.<sup>65</sup>

Juntos, Azzan e Bin Laden, na luta armada do Afeganistão contra a invasão da antiga União das Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS), criaram uma corporação militar, chamada *Maktab al Khidmay lil Mujahidin al-Arab* (MAK), que recrutava, ensinava o Islamismo e treinava muçulmanos para o combate.<sup>66</sup>

---

<sup>64</sup> No Islamismo, há uma divisão entre dois grupos, os xiitas e os sunitas, que se iniciou com a morte do Profeta Maomé no ano de 632, sendo resultante de divergências quanto à interpretação da sua sucessão legítima, isto é, a sucessão do Califado (liderança) do Islamismo.

Os xiitas são a minoria da comunidade muçulmana. Acreditam que o sucessor do Profeta deveria ser Ali, genro e primo do Profeta Maomé, e seus descendentes.

Os sunitas, por sua vez, representam cerca de 85% dos adeptos ao Islã. Acreditam que, a sucessão deveria ocorrer por meio de uma votação, sendo que a maioria da comunidade apoiava Abu Bakr, sogro do Profeta e considerado um sábio para a comunidade muçulmana.

Logo após a morte do Profeta Maomé, a liderança do Islamismo primeiramente foi exercida por Abu Bakr e, posteriormente, por Omar, Uthman, e Ali, todos considerados próximos ao Profeta Maomé. Os sunitas reconhecem a liderança dos quatro califas. No entanto, os xiitas apenas reconhecem a última liderança, representada por Ali, sendo que, com a sua morte, no ano de 661, ocorreu a separação definitiva entre os dois grupos.

Com isso, os xiitas concentraram sua liderança nos *imans*, ou seja, nos descendentes de Ali, enquanto os sunitas cederam a liderança aos considerados sábios da comunidade.

Os sunitas, que se consideram o ramo ortodoxo e tradicionalista do Islã, tentam se estabelecer como um Estado centralizado e burocraticamente organizado, cabendo ao líder apenas a observância da correta aplicação da *sharia*, ou seja, da lei divina. A liderança é exercida no âmbito político e militar. Para os xiitas, a liderança é concentrada nos *imans*, que seriam líderes políticos e religiosos da comunidade e descendentes do Profeta Maomé. Estabelecem subdivisões de poder, em três frentes majoritárias, quais sejam: os duodécimos, que pregam uma linhagem ininterrupta quanto aos descendentes de Ali; os zaydistas adeptos a Zayd, filho de Ali, que não foi indicado para suceder a liderança dos xiitas; e os ismaelistas que possuem práticas espirituais e místicas acentuadas.

Nada obstante tais diferenças, ambos os grupos seguem os princípios e pregações do Islamismo, *vis a vis* ao Alcorão. Neste sentido: MARQUES, Francisco Henriques de Jesus Soromenho. **As tensões intra-islâmicas**: a oposição entre sunitas e xiitas no contexto geopolítico do Médio Oriente. 2015. Tese de Doutorado. Disponível em: <<http://repositorio.ucp.pt/bitstream/10400.14/18627/1/Tese%20completa.pdf>>. Acesso em 3 abr. 2016 e PALAZZO, Carmen Lícia. As Múltiplas Faces do Islã. **Saeculum—Revista de História**, v. 1, 2014. Disponível em: <<http://www.biblionline.ufpb.br/ojs/index.php/srh/article/view/22242/12335>>. Acesso em: 3 abr. 2016

<sup>65</sup> O grupo mais célebre do movimento Deobandi é o Talibã, do Afeganistão, o qual interferiu diretamente na filosofia de Osama Bin Laden. Originário da cidade de Deoband, na Índia, tinha como princípios preparar sábios capazes de formular regras de acordo com o Alcorão, num sentido extremista ou radical. Para tanto, dispunham de uma escola denominada Casa do Saber ou Darul Uloom, a qual inclusive permanece ativa como uma das mais renomadas escolas atuais para formação islâmica.

O Wahabismo da Arábia Saudita, por sua vez, é a forma mais radical na visão do Islã e prega sua instauração de forma violenta. Sua propagação foi beneficiada pela crise do petróleo, pois o solo saudita o permitiu exercer liderança já que era o maior produtor petrolífero muçulmano. Passaram a financiar outros Estados com preceitos islâmicos desde que se submetessem ao conservadorismo do Wahabismo, construíram mesquitas e distribuíram milhares de alcorões em todo o mundo, no intuito de reproduzir a doutrina do Islã. Esse movimento, contemporâneo de Osama Bin Laden, também exerceu sobre ele forte influência. Nesse sentido: AMORIM, Alexandre Santos de. **A globalização do radicalismo islâmico**: um estudo de caso da Al Qaeda sob a luz do choque de civilizações. 2009, p. 63-72.

<sup>66</sup> BIERSTEKER, Thomas J.; ECKERT, Sue E. (Ed.). **Countering the financing of terrorism**. Routledge, 2007. p. 50-51.

Essa corporação detinha um milionário patrocínio de mais de três dígitos oriundo de islamitas particulares abastados e também por diversos governos mulçumanos, além de contar com a ajuda humanitária de Organizações Não Governamentais que proviam comida, roupa, financiamento de escolas e bolsas de estudos<sup>67</sup>. Houve um enorme fluxo de migrantes voluntários que ingressaram na causa, formando um verdadeiro exército em nome de uma religião, com campos de treinamentos na fronteira entre o Paquistão e o Afeganistão, e escritórios de representação em dezenas de países.<sup>68</sup>

A MAK foi sendo absorvida pela Al-Qaeda, que se estabeleceu sob juramentos de lealdade e devoção à ideologia *jihadista*. Azzan e Bin Laden se divergiam, entretanto, em alguns pontos, pois esse primeiro era contrário ao ataque contra civis inocentes, e advogava para que os recursos fossem utilizados unicamente no Afeganistão. Em 1989, Bin Laden sucedeu a liderança de Azzan, que morreu num atentado à bomba.<sup>69</sup>

Sabe-se hoje que, ironicamente, foi com o auxílio intervencionista dos EUA que Osama Bin Laden foi treinado, quando, na corrida da Guerra Fria, auxiliou facções afeganas como tais no intuito de derrotar o governo apoiado pela URSS, num combate armado que durou mais de uma década, entre os anos de 1979 a 1992.<sup>70</sup> À época, a facção rival ao governo que recebeu incentivo norte-americano era conhecido como grupo islâmico Talibã.<sup>71</sup>

Ainda, no ano de 1990, Osama Bin Laden, já no comando da Al-Qaeda, tentou aliar-se ao Iraque, mas não foi aceito por Saddam Hussein. Por esse motivo, migrou com o exército islâmico para o Afeganistão.<sup>72</sup>

<sup>67</sup> A propósito, cite-se a **International Islamic Relief Organization** (IIRO). Disponível em: <<http://www.egatha.org/eportal/>>. Acesso em: 3 Abr. 2016.

<sup>68</sup> AMORIM, Alexandre Santos de. **A globalização do radicalismo islâmico: um estudo de caso da Al Qaeda sob a luz do choque de civilizações**. 2009. p. 75-76.

<sup>69</sup> Ibidem, p. 78.

<sup>70</sup> NEVES JÚNIOR, Edson José. **O Paquistão e o combate ao terrorismo na Ásia meridional: entre o intervencionismo estadunidense e a regionalização da segurança**. Do 11 de Setembro de 2001 à Guerra ao Terror, p. 134,135.

<sup>71</sup> Talibã ou Taliban significa estudantes em árabe, e foi um movimento nacionalista islamita, que governou o Afeganistão entre 1996 a 2001. O grupo Talibã segue as lições do movimento denominado Deobandi, segundo o qual a política do Estado e a fé islâmica são impartíveis. Segundo o movimento Deobandi, a idealização do Estado islâmico se dá por uma organização política que inclui a eleição, por mulçumanos, numa espécie de democracia, de um presidente, um conselho, um judiciário e um primeiro-ministro. Nesse sentido: HADDAD, Yvonne. **Islamists and the Challenge of Pluralism**. Washington DC: Center for Contemporary Arab Studies at Georgetown University, 1995, p. 10.

<sup>72</sup> MAGNO, Maria Ignês Carlos. Imagem para pensar histórias. **Comunicação & Educação**, v. 11, n. 1, 2010, p. 128.

Um marco importante na história da rede se deu quando o Iraque, à época em que considerado o quarto maior poder militar, invadiu o Kuwait, no ano de 1990. Saddam Hussein tinha o nítido intuito de explorar a produção petrolífera do país, e assim, com tamanho poderio econômico e militar, tornar-se-ia o grande líder árabe.<sup>73</sup>

Isso motivou uma coalizão internacional autorizada pelo CSONU, liderada pelos EUA, que mais tarde ficou conhecida como Guerra do Golfo<sup>74</sup>. A questão que envolve a Al-Qaeda nesse fato é que Bin Laden ofereceu à Arábia Saudita a sua força militar *jihadista* pela libertação do Kuwait, por ser considerado solo sagrado muçulmano. Como o governo saudita não quis enfrentar a liderança dos EUA naquele momento, prometeu à Bin Laden que após a derrota do Iraque naquele país, as tropas ocidentais também se retirariam dali.

Como sabido, tal promessa não se cumpriu, pois, os EUA continuaram intervindo com suas tropas no território saudita. Isso fez com que Bin Laden declarasse a traição do governo ao islamismo, passando a considerá-lo inimigo.

Nesse ínterim, o Afeganistão encontrava-se em situação de derrocada, destruído pela guerra, com diversas e conflitantes facções. Foi quando Bin Laden migrou com seu exército para o Sudão, apoiado pelo então Presidente africano e integrante da Frente Nacional Islâmica Hassan Al-Turabi, em 1991.

O exército de Bin Laden permaneceu no Sudão até 1996. Nessa meia década, o seu patrimônio multiplicou com os subsídios do governo sudanês, que lhe permitiu desenvolver projetos de construção rodoviária, cultivar produtos agrícolas e exportá-los, além de fazer negócios com transporte de carga.

Ao mesmo tempo, aprimorava o treinamento técnico e o poderio bélico de seu exército *jihadista*. A ideologia de um movimento terrorista foi ganhando mais contornos nesse momento em que Bin Laden se aproximou de Ayman al-Zawahiri (seu braço direito que depois veio a lhe suceder na rede).

Ayman al Zawahiri escreveu manifestos que levaram muitos a crê-lo como responsável pelas divergências ideológicas entre Bin Laden e Abdullah Azzan, influenciando-o à luta terrorista dos islamitas contra quaisquer forças contrárias à *sharia*.

---

<sup>73</sup> ATWAN, Abdel Bari. **The secret history of al Qaeda**. Univ of California Press, 2008, p. 183.

<sup>74</sup> Cf. BARNABÉ, Israel Roberto; MINUCCI, Caroline de Andrade Silva. Guerra do Iraque: Clinton e Bush—uma análise comportamental. **Relações Internacionais no Mundo Atual**, n. 8, p. 21-44, 2012, p. 39.

Seu primeiro atentado terrorista noticiado ocorreu no final de 1992, no Lâmen, quando bombearam um hotel onde estavam hospedados militares dos EUA. Embora não tenha sido bem-sucedido, já que não atingiu os soldados, fez duas vítimas civis, o que marcou a cruzada terrorista. A motivação para o ato foi declarada por motivos religiosos, cujo caráter influenciou ainda mais o apoio de radicais e simpatizantes com intuítos políticos velados que prestam auxílio financeiro.<sup>75</sup>

Em 1993, num plano mais ousado, a Al-Qaeda colocou em plano o primeiro atentado em solo norte-americano, quando explodiu um carro bomba na garagem do centro corporativo World Trade Center, resultando em seis mortes e milhares de pessoas feridas.

A partir de então, iniciou-se um intenso trabalho de repressão à rede, com a constrição do patrimônio de Bin Laden pelo governo da Arábia Saudita, o que causou impacto na sua situação financeira.<sup>76</sup> Isso motivou a sua saída do Sudão, em razão da pobreza econômica do país que já não mais lhe servia, no ano de 1996, quando voltou com suas tropas para o Afeganistão.

Ao chegar no Afeganistão, Bin Laden aliou-se ao grupo Talibã, quando então essa facção e a Al-Qaeda passaram a governar o território afegano, a partir da tomada do poder por meio de um forte movimento armado nacionalista islâmico. Lá, a rede Al-Qaeda pôde se transformar em uma organização hierárquica, que cresceu em diversas ramificações e se estendeu a diversos países.<sup>77</sup>

A declaração da rede Al-Qaeda de repúdio aos EUA e à Arábia Saudita atraiu aliados como Irã, Iraque e Sudão, além de diversos outros grupos islâmicos tanto sunitas quanto xiitas, levando à criação da Frente Islâmica Mundial, visando uma nova ordem para o Oriente Médio pela incitação de todos os muçulmanos à guerra contra o Ocidente, no ano de 1998.<sup>78</sup>

Nesse tempo, a Al-Qaeda explodiu carros bombas em embaixadas norte-americanas no Quênia e na Tanzânia, deixando 224 mortos. O ataque às embaixadas, que representam oficialmente uma nação em solo estrangeiro, provocou a atenção do Ocidente de uma forma mais vivaz para a ameaça terrorista.

---

<sup>75</sup> Cf. BARNABÉ, Israel Roberto; MINUCCI, Caroline de Andrade Silva. Op.cit., p. 40.

<sup>76</sup> ATWAN, Abdel Bari. Op. cit., p. 48.

<sup>77</sup> MAGNO, Maria Ignês Carlos. Op. cit., p. 35-39.

<sup>78</sup> LAQUEUR, Walter. **Voices of Terror: Manifestos, Writings, and Manuals of Al Qaeda, Hamas, and other Terrorists from around the World and throughout the Ages.** Sourcebooks, Inc., 2004, p. 411-413.

Foi quando houve um ataque militar aéreo norte americano por retaliação no Afeganistão e no Sudão, denominada Operação *Infinite Reach*, contra o terrorismo internacional perpetrado pela Al-Qaeda.<sup>79</sup> Vale dizer, não se tratava de mera ação antiterrorista, mas também de uma ação afirmativa dos EUA a fim de demonstrar sua superioridade armamentista.

À época, esses ataques eram legitimados sob o argumento de que dever-se-ia conter o armamento nuclear de grupos terroristas que ameaçavam ou eram contra as ordens democráticas instaladas no Ocidente.<sup>80</sup>

Partindo dessa iniciativa dos EUA, nos anos de 1998 e 1999, é que o CSONU editou as chamadas *smart sanctions*, citadas no capítulo precedente, através das Resoluções 1189/98, 1214/98 e 1267/99, que dispunham sobre medidas de intervenção a serem adotadas pelos Estados membros a fim de resguardar a “soberania, independência, integridade territorial e à unidade nacional do Afeganistão e o seu respeito pelo património cultural e histórico”.<sup>81</sup>

<sup>79</sup> JENKINS, Brian Michael. **Countering al Qaeda: An Appreciation of the Situation and Suggestions for Strategy.** Rand Corporation, 2002, p. 27.

<sup>80</sup> MUELLER, John. **Atomic obsession: nuclear alarmism from Hiroshima to al-Qaeda.** Oxford University Press, 2009, p. 208.

<sup>81</sup> “RESOLUÇÃO N.º 1267 (1999) (Adoptada pelo Conselho de Segurança na sua 4051.ª sessão a 15 de Outubro de 1999)

O Conselho de Segurança:

Reafirmando as suas anteriores resoluções, em particular as Resoluções n.º 1189 (1998), de 13 de Agosto de 1998, n.º 1193 (1998), de 28 de Agosto de 1998 e n.º 1214 (1998), de 8 de Dezembro, bem como as declarações do seu Presidente sobre a situação no Afeganistão,

Reafirmando o seu firme compromisso relativamente à soberania, independência, integridade territorial e à unidade nacional do Afeganistão e o seu respeito pelo património cultural e histórico do Afeganistão,

Reiterando a sua profunda preocupação com a continuação das violações do direito internacional humanitário e dos direitos humanos, em particular a discriminação das mulheres e raparigas, bem como com o considerável aumento da produção ilícita de ópio, e sublinhando que a ocupação do consulado geral da República Islâmica do Irão pelos taliban e o assassinio de diplomatas iranianos e de um jornalista em Mazar-e-Sharif constituem flagrantes violações do direito internacional estabelecido,

Recordando as pertinentes convenções internacionais contra o terrorismo e, em particular, a obrigação que têm as partes desses instrumentos de extraditar ou de perseguir os terroristas,

Condenando energicamente o uso continuado do território do Afeganistão, especialmente as zonas controladas pelos taliban; para o acolhimento e treino de terroristas e para o planeamento de actos terroristas, e reafirmando a sua convicção de que a repressão do terrorismo internacional é essencial para a manutenção da paz e da segurança internacionais,

Deplorando que os taliban continuem a dar refúgio a Usamabin Laden e a permitir que ele e os seus associados operem uma rede de campos de treino de terroristas em território controlado pelos taliban e utilizem o Afeganistão como base para patrocinar operações terroristas internacionais,

Observando que Usamabin Laden e os seus associados são perseguidos pela justiça dos Estados Unidos da América, nomeadamente, pelos atentados bombistas, cometidos em 7 de Agosto de 1988, contra as embaixadas daquele país em Nairobi (Quênia) e em Dar es-Salaam (Tanzânia) e por conspiração contra a vida de nacionais norte-americanos no exterior dos Estados Unidos, e observando igualmente que os Estados Unidos da América solicitaram aos taliban que os entregassem para julgamento (S/1999/1021)”.<sup>81</sup>

Nessas Resoluções faziam referência às convenções internacionais contra o terrorismo e, em particular, a obrigação dos Estados de cumprirem essas convenções, bem assim o dever de extraditarem e processarem aqueles considerados terroristas.

A Resolução 1267/99 expressamente dispunha que a atuação Talibã em território Afegão representava ameaça à paz e à segurança internacionais, uma vez que a mesma tinha se caracterizado pelo oferecimento de refúgio e treinamento a terroristas internacionais e suas respectivas organizações bem como, pela recusa a entregar aos cuidados da justiça indivíduos que haviam sido acusados de terrorismo<sup>82</sup>.

No ano de 2000, foi editada uma nova *smart sanction*, a Resolução 1333/00, que estendia a aplicação das sanções à Al-Qaeda e a seus integrantes, além de Osama bin Laden.<sup>83</sup>

Foi a partir do 11 de setembro de 2001, entretanto, que se permitiu uma guerra desenfreada sob o manto do combate antiterrorista, cuja bandeira permitia o ataque intransigente em territórios governados por extremistas, como aconteceu no Afeganistão.

Após Osama Bin Laden assumir a sua responsabilidade pelo atentado contra o centro corporativo World Trade Center e o Pentágono norte-americanos através da rede Al-Qaeda, instaurou-se o que conhecemos por Guerra ao Terror. Como Osama Bin Laden não foi entregue deliberadamente, os EUA bombardearam o território afegão, derrubando o governo Talibã, até o fim da caçada ao líder terrorista, que durou uma década, quando foi sumariamente executado.<sup>84</sup>

No entanto, a rede Al-Qaeda demonstra que continua a aterrorizar o Ocidente por meio de células independentes em diversos países.<sup>85</sup>

Os ataques praticados contra o transporte ferroviário na capital da Espanha em 2004 e no metrô de Londres em 2005 demonstram a sua capacidade de infiltração e põe em cheque a segurança pública de Estados soberanos ocidentais considerados grandes potências.<sup>86</sup>

---

<sup>82</sup> HUDSON, Andrew. Not a Great Asset: The UN Security Council's Counter-Terrorism Regime: Violating Human Rights. **Berkeley Journal of International Law**, n. 25 University of California, Berkeley, 2007, p. 203.

<sup>83</sup> BIANCHI, Andrea. Security Council's Anti-terror Resolutions and their Implementation by Member States: An Overview. **Journal of International Criminal Justice**, dec., 2006. Disponível em: <<http://jicj.oxfordjournals.org/content/early/2006/12/15/jicj.mql079.extract>>.

<sup>84</sup> HOFFMAN, Bruce. **Assessing the state of Al Qaeda and current and future terrorist threats**. Springer Netherlands, 2008, p. 1.

<sup>85</sup> GRAY, John. **Al Qaeda and what it means to be modern**. Faber & Faber, 2015.

<sup>86</sup> GUNARATNA, Rohan. The post-madrid face of Al Qaeda. **Washington Quarterly**, v. 27, n. 3, p. 91-100, 2004, p. 94.

Verifica-se, sobretudo, que seu alcance faz com que a percepção de terrorismo mude da perspectiva de um simples grupo para a ideologia de uma nação. Seu vanguardismo tem êxito não apenas na inspiração de novos grupos *jihadistas*, mas de uma geração que emerge pelo terror.

## 2.2 A ASCENSÃO DO ESTADO ISLÂMICO POR MEIO DA DOCTRINAÇÃO DO TERROR: ORIGENS, ORGANIZAÇÃO E EXTENSÃO DE PODER

A origem do autodenominado Estado Islâmico (EI) tem relação com a invasão dos EUA no Iraque no ano de 2003. Inicialmente o grupo era um desmembramento do grupo fundamentalista islâmico *Al Qaeda* no país, no entanto, decidiu romper-se com a rede, passando a atuar de forma autônoma e independente.<sup>87</sup>

Trata-se de um movimento *jihadista*, fortemente armado, que prega a repressão radical contra as minorias religiosas e movimentos políticos opositores<sup>88</sup>. Iniciou-se sob a liderança de Abu Musab al-Zarqawi, um jordaniano que, antes de se converter ao radicalismo islâmico, era conhecido em sua cidade natal por ter práticas contrárias à religião, como o alcoolismo e tráfico de drogas, tendo sido preso diversas vezes.<sup>89</sup>

---

<sup>87</sup> DE CASTRO VIEIRA, Danilo Porfirio. A barbárie em nome de Deus: obscurantismo e intolerância religiosa no Oriente Médio como a antítese do Islã. **Cadernos de Campo**, n. 19, 2015. Disponível em: <<http://seer.fclar.unesp.br/cadernos/article/view/7513/5531>>. Acesso em 14 fev. 2016.

<sup>88</sup> CALFAT, Natalia Nahas. O Estado Islâmico do Iraque e do Levante: Fundamentos Políticos à Violência Política. **Conjuntura Austral**, v. 6, n. 31, p. 6-20, 2015, p. 7.

<sup>89</sup> MICHAEL, George. The Legend and Legacy of Abu Musab al-Zarqawi. **Defence Studies**, v. 7, n. 3, p. 338-357, 2007, p. 338.

Por sua conversão, ingressou no movimento denominado *Tablighi Jamaat*<sup>90</sup>, que visa o proselitismo islâmico sunita.<sup>91</sup> Isso motivou que, no ano de 1989, Zarqawi migrasse para o Afeganistão para combater a invasão soviética, o que lhe possibilitou criar uma importante rede internacional *jihadista*, sob os ensinamentos fundamentalistas e o patrocínio financeiro de um xeique árabe chamado Abu Muhammad al Maqdisi.<sup>92</sup>

Enquanto o xeique era o mentor da *jihad*, Zarqawi cuidava de pô-la em prática. A ideologia era baseada no princípio de que qualquer governo que não fosse regido estritamente pela lei islâmica deveria ser considerado como um regime infiel e, por isso, ser combatido.<sup>93</sup>

Em 1993, ambos foram presos após cometerem diversos crimes e operações terroristas na Jordânia. Durante o seu período na prisão, ao invés de ser-lhe medida socioeducativa, verificou-se efeito contrário, pois persuadiu outros presos para a causa *jihadista*. Tanto que, após receber indulto em 1999, juntamente com a rede Al-Qaeda, participou do que ficou conhecido como “*2000 Millennium Attack Plot*”. Como

---

<sup>90</sup> O *Tablighi Jamaat* (Grupo para pregação e propagação) tem suas origens no Movimento Deobandi, que tinha como objetivo resgatar a Islã tradicional, afastando-o das influências ocidentais. Sua criação ocorreu em razão da situação vivenciada pela minoria muçumana que era governada por não seguidores do Islamismo.

O grupo foi fundado na Índia em 1926, e se descreve como apolítico, pois não busca a ascensão ao poder. É também não violento, razão pela qual é tolerado pelos governistas. O seu único interesse desvelado é fazer com que os muçumanos regressem às suas tradições antigas, preservando a coesão, a fé e sua identidade.

Os seus adeptos adotam hábitos rotineiros baseados no Alcorão e, como objetivam se desvencilhar das influências não muçumanas, acabam por pregar a convivência de seus membros apenas com pessoas adeptas ao islamismo.

O grupo não se auto intitula radical. O modo de atuação para angariar adeptos consiste na reunião de pequenos grupos de missionários para visitaçao em mesquitas, locais de cultos e lugares onde há grande concentração de jovens para pregar o regresso aos valores islâmicos inicialmente pregados na época do Profeta Maomé.

Apesar de não ser um grupo terrorista, o fundamentalismo religioso pregado pelo *Tablighi Jamaat* muitas vezes acaba por favorecer o recrutamento de muçumanos para a causa *jihadista*.

Atualmente, é considerado um dos maiores Movimentos Muçumanos do mundo.

Neste sentido: GOMES, Andreia Filipa Nogueira. *Terrorismo jihadista e contra-terrorismo: estudo comparado entre a União Europeia e a Indonésia*. 2013. Tese de Mestrado. Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas. Universidade Técnica de Lisboa. Disponível em: <[https://www.repository.utl.pt/bitstream/10400.5/6181/3/TESE\\_\\_MESTRADO\\_RI\\_ANDREIA\\_NOGUEIRA.pdf](https://www.repository.utl.pt/bitstream/10400.5/6181/3/TESE__MESTRADO_RI_ANDREIA_NOGUEIRA.pdf)>. Acesso em: 13 maio 16.

<sup>91</sup> RASHID, Tahmina. Radical Islamic Movements: Gender Construction in Jamaat-i-Islami and Tabligh-i-Jamaat in Pakistan. **Strategic Analysis**, v. 30, n. 2, p. 354-376, 2006, p. 356-357.

<sup>92</sup> WAGEMAKERS, Joas. A purist Jihadi-Salafi: the ideology of Abu Muhammad al-Maqdisi. **British Journal of Middle Eastern Studies**, v. 36, n. 2, p. 281-297, 2009, p. 282.

<sup>93</sup> Ibidem.

o ataque não foi bem-sucedido, fugiu para o Paquistão e, posteriormente, para o Afeganistão, onde encontrou Osama Bin Laden.<sup>94</sup>

A relação entre Bin Laden e Zarqawi, entretanto, não era harmoniosa, inclusive pelas diferenças culturais entre os líderes. Zarqawi pregava que os muçulmanos xiitas deveriam ser perseguidos e exterminados, argumento defendido unicamente pelos mais extremos sunitas, que não os consideram verdadeiros islamitas, sendo uma das discordâncias ideológicas de Bin Laden.<sup>95</sup>

As diferenças, no entanto, não impediram que a rede Al-Qaeda financiasse o seu campo de treinamento *jihadista* no Afeganistão, sob o consentimento dos Talibãs, por meia década.<sup>96</sup>

Nesse período, entre 2000 a 2005, Zarqawi lutou juntamente com a Al-Qaeda no contra-ataque norte americano no Afeganistão no pós 11 de setembro, bem como na invasão ao Iraque em 2003, na era da bandeira contra o armamento nuclear.<sup>97</sup>

Com a queda do governo de Saddam Hussein, aliado ao enfraquecimento da base da Al-Qaeda no devastado Afeganistão, o solo Iraquiano foi fértil para líderes terroristas tomarem poder, especialmente para Zarqawi.

Isso por que o Estado iraquiano foi empossado por um governo xiita. Um dado importante para o crescimento do EI, inclusive, foi a demissão de milhares de sunitas do governo e do exército Iraquiano, levando-os a estabelecer aliança com o grupo terrorista.<sup>98</sup>

Embora à época o grupo fosse conhecido como a Al-Qaeda no Iraque, ocorreram uma série de ataques sectários à muçulmanos e à mesquitas xiitas, gerando uma guerra civil à objeção de líderes da Al-Qaeda, culminando em uma nova frente terrorista.<sup>99</sup>

---

<sup>94</sup> Idem. **A quietist jihadi: the ideology and influence of Abu Muhammad al-Maqdisi.** Cambridge University Press, 2012. p. 45.

<sup>95</sup> STERN, Jessica; BERGER, John M. **ISIS: The state of terror.** HarperCollins, 2015, p. 55.

<sup>96</sup> CRUICKSHANK, Paul; ALI, Mohannad Hage. Abu Musab Al Suri: Architect of the New Al Qaeda. **Studies in Conflict & Terrorism**, v. 30, n. 1, p. 1-14, 2007.

<sup>97</sup> BRISARD, Jean-Charles; MARTINEZ, Damien. *Zarqawi: the new face of Al-Qaeda.* Polity, 2005, p. 212-213.

<sup>98</sup> CALFAT, Natalia Nahas. Op. cit., p. 9.

<sup>99</sup> MCCANTS, William. **The ISIS Apocalypse: The History, Strategy, and Doomsday Vision of the Islamic State.** Macmillan, 2015, p. 32-33.

Houve uma coalisção internacional liderada pelos Estados Unidos para caçar Zarqawi, que resultou em sua execução sumária em meados de 2006, cuja divulgação de imagens de sua morte levou à criação da imagem de mártir do líder terrorista.<sup>100</sup>

A onda ideológica *jihadista* motivou o estabelecimento do Estado Islâmico, inicialmente no Iraque e logo em seguida na Síria, também em decorrência da guerra civil nesse país.

Certamente, a história do Estado Islâmico no Iraque e no Levante está intimamente ligada às ditaduras envoltas à corrupção no Iraque e na Síria, sendo que a intervenção de Estados do Ocidente, tais como os EUA e a Rússia, nesses regimes agravou a situação conflituosa no Oriente Médio, uma vez que a derrocada de governos totalitários não foi suficiente para instalar uma sociedade civil pautada pelo respeito às liberdades e garantias fundamentais.<sup>101</sup>

Como ressaltado, o Iraque tinha as bases das condições ideais para o avanço do EI: elevado sectarismo causado pela valorização inadequada da necessidade de engajamento dos muçulmanos, com vistas a um aparente equilíbrio social a fim de prevenir o sentimento de injustiça, o uso de táticas de violência para demonstrar força e a habilidade de atrair um fluxo de combatentes estrangeiros.<sup>102</sup>

Ademais, o regime de décadas de Saddam valia-se não apenas da imposição do medo para se manter no poder como também da elaboração de um sistema de favorecimento ou nepotista, instalado numa cultura na qual os iraquianos institivamente associavam ter uma conexão com alguém no poder como garantia de segurança.<sup>103</sup>

A guerra civil na Síria, por sua vez, ajudou a moldar a tática do EI a partir da tomada de territórios, do controle de rotas de contrabando e de trabalhos com atores locais, e acima de tudo auxiliou a minoria síria sunita na sua luta de ascensão ao poder contra os xiitas, possibilitando o fortalecimento do califado sunita.<sup>104</sup>

---

<sup>100</sup> JUSTUS, Z. S.; HESS, Aaron. **One Message for Many Audiences: Framing the Death of Abu Musab al-Zarqawi**. Consortium for Strategic Communication, p. 1-14, 2006, p. 3.

<sup>101</sup> KFIR, Isaac. Social Identity Group and Human (In) Security: The Case of Islamic State in Iraq and the Levant (ISIL). **Studies in Conflict & Terrorism**, v. 38, n. 4, p. 233-252, 2015, p. 243-244.

<sup>102</sup> Ibidem.

<sup>103</sup> Ibidem.

<sup>104</sup> Ibidem.

Desde então, o EI tem conquistado territórios significativos no Iraque, e também na Síria, ameaçando a população curda<sup>105</sup> da Turquia, obrigando as populações a se converterem para o Islã sunita, bem como ao pagamento de tributos, sob pena de terem que se retirar dos territórios conquistados para evitarem suas mortes, organizando-se como um verdadeiro Estado totalitário.<sup>106</sup>

A banalidade do mal já foi alertada como sendo característica originária do regime de totalitarismo:

O estabelecimento de um regime totalitário requer a apresentação do terror como instrumento necessário para a realização de uma ideologia específica, e essa ideologia deve obter a adesão de muitos, até mesmo da maioria, antes que o terror possa ser estabelecido.<sup>107</sup>

<sup>105</sup> A população curda é originária de um conjunto de tribos, cuja cultura foi unificada há aproximadamente 8 mil anos nas mediações do monte Halaf, próximo à cidade de Mardin na Turquia.

Em 4300 a.C., a região do monte Halaf foi dominada pelo povo Hurrita (povo que ocupava a Mesopotâmia). Nesse período, houve uma homogeneização tanto cultural quanto étnica dos clãs curdos que passaram a conviver como uma única civilização.

Em 2.000 a.C., o território habitado pelos clãs curdos foi dominado por uma tribo conhecida como Medos, que implementaram técnicas de guerrilha e o uso de milícias na população.

Por volta dos anos 500 a.C, o povo curdo foi dominado pelo exército da Macedônia, liderado por Alexandre O Grande.

O período medieval teve passagem entre os anos 600 a 1500 e foi marcado pelo domínio da religião muçumana e pela rendição dos líderes curdos ao islamismo.

Entre os anos de 1497 e 1918, o Oriente Médio foi dividido entre os impérios Persa e Otomano, o que resultou no isolamento das tribos curdas que se localizavam distante da rota entre a Europa e o Oriente. Por essa razão, a região passou a ser vista apenas como uma área montanhosa e sem qualquer influência.

Visando o fortalecimento de sua população, exército e economia, o Império Otomano passou a registrar as tribos curdas. Em 1502, dentro do território Otomano, surgiu uma dinastia liderada por Safávida Ismail que formou um exército e passou a dominar áreas curdas até a cidade de Marash. Desta forma, o Curdistão passou a operar como fronteira entre o Império Otomano e as terras dominadas por Safávida, cabendo aos Curdos escolherem qual Império proporcionaria maior liberdade à sua população.

Porém, a relação pacífica entre os dois Impérios foi interrompida quando os territórios da dinastia Safávida foram tomados pelos Otomanos, que se aliaram aos Curdos para garantir a manutenção dos territórios conquistados. Isso resultou na criação dos Emirados Curdos, que passaram a ocupar cerca de 30% dos territórios ocupados pelo Curdistão.

A referida configuração perdurou até a segunda metade do século XVIII, quando tanto o Império Otomano quanto a Dinastia Persa Safávida foram tomados pelos europeus.

A partir daí, foi necessário redesenhar o mapa do Oriente Médio, surgindo a oportunidade para a criação de um Estado independente curdo.

Neste diapasão, em 1920, após a I Guerra Mundial, foi assinado o Tratado de Sèvres que visava a independência do Estado curdo, restando consignado que a França, Itália e Reino Unido deveriam definir a forma de implementação da autonomia local.

Todavia, o Curdistão não conseguiu implementar-se com unicidade visto ser composto de diversas tribos resultantes de conquistas turbulentas e atualmente o povo curdo ocupa áreas da Turquia, Iraque, Irã, Síria, Armênia e Azerbaijão. Nesse Sentido: PEIXINHO, Maria de Fátima Amaral Simões.

**O Curdistão no Iraque, ensaio de uma Nação.** 2011. Tese (Doutorado). [sn]. Disponível em: <[http://bdigital.ufp.pt/bitstream/10284/2292/3/DM\\_20744.pdf](http://bdigital.ufp.pt/bitstream/10284/2292/3/DM_20744.pdf)>. Acesso em: 19 mar. 2016.

<sup>106</sup> CALFAT, Natalia Nahas. Op. cit., p. 7.

<sup>107</sup> ARENDT, H. **Origens do totalitarismo.** Tradução Roberto Raposo. São Paulo: Companhia das Letras, 1989, p. 10.

Indubitavelmente, o EI é vanguardista no que se refere à criação de um Estado baseado numa premissa terrorista. Embora a Al-Qaeda tenha sido a primeira organização terrorista a atingir o Ocidente com sua estrutura e alcance de ataque a uma superpotência, o Estado Islâmico, por sua vez, ganha efetivamente uma espécie de organização civilizada militar, ainda que fundamentada na propagação do Islã por meio do terror.

A atuação do EI se popularizou pelo sequestro de jornalistas estrangeiros, escravização de mulheres, e publicação televisionada e na Internet de vídeos com decapitações e execuções de civis inocentes. Através de tal postura, é possível verificar que a religião é apenas o pano de fundo do grupo terrorista, cuja afirmação se dá pela instalação de ambientes hostis, turbulentos e violentos, de forma a manipular a identidade daqueles que são obrigados a permanecer nas áreas controladas pelo EI. A escolha é a sua adesão ou a morte.

E, como forma de corroborar seu poder e organização, em dois períodos diferentes do ano de no 2015, o EI protagonizou dois ataques terroristas à cidade de Paris, na França, reforçando o fato de que suas ações estão avançando e preocupando uma parcela considerável da população ocidental.

Em termos quantitativos, sabe-se que até meados de 2015 o EI já contava com mais de seis milhões de pessoas vivendo em seus territórios sob seu domínio. E a invasão é contínua com inúmeras batalhas militares, as quais comprovam que a expansão do EI é resultante de uma alta sistematização administrativa e econômica, que fortalecem sobremaneira o grupo terrorista, desde a região de Diyala, no Iraque, até a cidade de Aleppo, na Síria.<sup>108</sup>

A sua administração conta com ministérios, bancos, tribunais e órgãos de coleta de tributos, os quais são todos estatizados. Faz distribuição equitativa de alimentos e água potável, segurança pública baseada em rondas policiais com foco na proteção dos comerciantes, supre a população com eletricidade, detém também sistema de trânsito, educação e saúde, ainda que precários, e gerencia suas mesquitas.<sup>109</sup>

---

<sup>108</sup> CALFAT, Natalia Nahas. Op. cit., p. 7.

<sup>109</sup> NUNES, André Figueiredo. Estado Islâmico: a restauração do califado e os desafios impostos à Comunidade Internacional. **Cadernos de Estudos Sociais e Políticos**, v. 4, n. 7, p. 172-195, 2015, p. 183.

A sua pretensão de sistematizar o seu pseudo-governo é tão evidente que há declarações do EI a respeito de processo de cunhagem do que seria a sua própria moeda, o dinar islâmico.<sup>110</sup>

Possui inclusive uma bandeira que é um quadrado preto de lã listrada, com a inscrição “não há deus a não ser Deus, Maomé é o mensageiro de Deus”, e um círculo branco que pressupõe ser a imagem do selo que o referido profeta usava ao selar suas cartas.<sup>111</sup>

Outro fator que provoca a conversão de soldados à *jihad* é o valor do salário que é pago pelo EI, o qual é maior do que aquele oferecido pelo exército do Iraque, e chega a ser cinco vezes maior do que aquele oferecido pelo governo sírio.<sup>112</sup>

Além dos tributos e extorsões mediante sequestros, a maior fonte de renda do EI é a exploração de extensas áreas produtoras de gás e petróleo controladas, que lhe proporcionam até três milhões de dólares diariamente. E recentemente instituiu uma cidade como capital no norte da Síria, Raqqa.<sup>113</sup>

Essa estrutura, embora caótica de instituições, demonstra o poderio do grupo que prova ser mais que um califado ou uma organização em forma militar.

A marca do grupo terrorista deixa claro que sua visão do mundo é de um campo de batalha, sem fronteiras nacionais.

### 2.3 HEZBOLLAH: MOVIMENTO DE RESISTÊNCIA PARA NEGOCIAÇÃO DE PAZ OU GRUPO TERRORISTA?

O Hezbollah é um grupo fundamentalista islâmico da ramificação xiita, e foi criado por um Estado, o Irã, tanto para exportar sua visão teocrática como para servir de instrumento no seu embate com Israel, como movimento de resistência e/ou combate.<sup>114</sup>

---

<sup>110</sup> ENSOR 2014

<sup>111</sup> MCCANTS, William. Op. cit., p. 34-35.

<sup>112</sup> LAUB, Zachary; MASTERS, Jonathan. **The Islamic State**: Council on Foreign Relations. Nova Iorque e Washington DC, 22 Março 2016. Disponível em: <<http://www.cfr.org/iraq/islamic-state/p14811>>. Acesso em: 13 maio 2016.

<sup>113</sup> SILVA, Viviane Santos da. Al-Qaeda e Estado Islâmico (EI): da franquia ao califado? Escalas, redes e territórios. **GEOSABERES-Revista de Estudos Geoeducacionais**, v. 6, n. 2, p. 247-259, 2015, p. 255.

<sup>114</sup> NORTON, Augustus Richard. **Hezbollah**: a short history. Princeton University Press, 2014, p. 30-36.

Uma outra razão de ser para o Hezbollah é a criação de um estado islâmico xiita dentro do Líbano, para o quê o Irã contou com o auxílio do derrocado governo sírio de Bashar al-Assad. Como é o país que fica entre os dois Estados, a Síria facilitava o transporte de armamento e de valores do Irã para o Líbano, estabelecendo uma conexão os três.<sup>115</sup>

Todavia, o Hezbollah não interviu a tempo na guerra civil síria, vindo a fazê-la apenas quando o governo Assad já havia perdido suas forças, o que provocou um impacto em sua política com a perda da sua rota de suprimentos, sem contar com a crescente expansão do Estado Islâmico na Síria de ideologia sunita.<sup>116</sup>

Embora ainda não se fale em um estado, em razão da resistência da população libanesa, sabe-se que o grupo exerce grande influência no Líbano como ator geopolítico estratégico de atuação Iraniana no Oriente Médio.<sup>117</sup>

Diferentemente dos outros grupos radicais terroristas, o Hezbollah é marcado por sua característica de constante adaptação às circunstâncias políticas, especialmente no Líbano, onde atualmente é visto como uma entidade que exerce influência para a centralização do governo, isto é, ao invés de ser associado como uma rede terrorista, é visto como um movimento de resistência pró-Líbano.<sup>118</sup>

Foi criado em 1982, por ocasião da invasão de Israel ao território do Líbano, que se encontrava em guerra civil, ao mesmo tempo em que o Irã se encontrava em revolução sócio-política xiita.<sup>119</sup>

Aliado a esse fato, quando da criação do Estado de Israel, os refugiados palestinos imigraram para o Líbano<sup>120</sup>, sendo este também um fator que não apenas agravou a guerra civil, em razão da constante tensão entre os palestinos e os cristãos

---

<sup>115</sup> Idem. Hezbollah. Princeton: Princeton University Press, Print Samii, A.(2008). A Stable Structure on Shifting Sands: Assessing the Hizbullah-Iran-Syria Relationship. **Middle East Journal**, v. 62, n. 1, p. 32-53, 2007.

<sup>116</sup> SCHIESZ, Sarah. **Hezbollah: Before and after the Syrian War**. Intelligence Counterterrorism Protection. Henley-Putnam University. Disponível em: <<http://ssrn.com/abstract=2436197orhttp://dx.doi.org/10.2139/ssrn.2436197>>. Acesso em: 13 maio 2016.

<sup>117</sup> SAMII, Abbas William. A stable structure on shifting sands: assessing the Hizbullah-Iran-Syria relationship. **The Middle East Journal**, p. 32-53, 2008.

<sup>118</sup> KATTAN, Victor. Israel, Hezbollah and the Conflict in Lebanon: An Act of Aggression or Self-Defense?. **Human Rights Brief**, v. 14, n. 1, p. 26-30, 2006, p. 27.

<sup>119</sup> NORTON, Augustus Richard, Op. cit., p. 187-210.

<sup>120</sup> AZANI, Eitan. **Hezbollah: the story of the party of God: from revolution to institutionalization**. Springer, 2016, p. 140.

libaneses, como também gerou a sua desavença com o governo israelense, sobretudo pela ação da Organização para a Libertação da Palestina (OLP).<sup>121</sup>

Embora não seja o objeto do presente trabalho, apontar brevemente o contexto histórico libanês e iraniano são indispensáveis para entender o conflito e a posição estratégica geopolítica de atuação do Hezbollah.

À época de sua colonização francesa, acreditou-se que o estabelecimento de um sistema plural religioso seria a chave para equilibrar o poder, e evitar que uma ideologia fosse dominante. Assim, cada uma das três principais frentes religiosas exerciam uma chefia no governo, sendo um presidente cristão, um primeiro-ministro sunita e o presidente da câmara xiita. Esses papéis foram baseados originalmente por meio de um censo.<sup>122</sup>

Entretanto, esse era um fator de muita tensão no Líbano, pois os diferentes grupos religiosos acreditavam que o censo era falho e não representava a população demográfica, resultando em uma ineficiência, descentralização e enfraquecimento governamental, que acabou ocasionando a guerra civil.<sup>123</sup>

Os xiitas libaneses acreditavam que eram subestimados, porque a posição de líder da câmara não detinha tanta influência como a de presidente e de primeiro-ministro no Líbano. Representavam uma parcela da população privada de políticas governamentais básicas como educação e infraestrutura. Assim, os únicos xiitas que

---

<sup>121</sup> A Organização para Libertação da Palestina (OLP), foi criada no mês de maio do ano de 1964 com o objetivo de ver estabelecido um estado palestino independente. Tanto sua criação quanto sua representação foram feitas pelos Estados membros da Liga Árabe (Egito, Iraque, Jordânia, Líbano, Arábia Saudita, Síria, Iémen, Líbia, Sudão, Marrocos, Tunísia e Kuwait) que eram, também, os responsáveis pelo seu financiamento. O líder de maior expressão da OLP foi Yasser Arafat, líder palestino nascido em 1929 na cidade do Cairo no Egito, que começou a presidir a Organização no ano de 1969. Em 1974, a assembleia geral das Nações Unidas reconheceu a OLP como representante do povo palestino e Yasser Arafat como seu interlocutor. Em 1987, a OLP passou a assumir um papel político ao tornar-se a principal aliada das chamadas Intifadas, nome dado às manifestações populares palestinas contra a ocupação de seus territórios pelas forças militares israelenses. Em 1993, na Noruega, foi assinado o acordo de Oslo entre Yasser Arafat, na condição de representante da OLP, e o primeiro Ministro de Israel, Yitzhak Rabin. Referido acordo estabeleceu uma série de princípios que deveriam ser seguidos tanto por Israel quanto pelos palestinos, bem como reconheceu a autonomia palestina sobre a Faixa de Gaza e algumas partes da Cisjordânia. A liderança da OLP foi exercida por Yasser Arafat até sua morte em 2004, sendo sucedido por Mahmoud Abbas que ocupa o cargo até hoje. Neste sentido: SALGADO NETO, Luiz. Construção e afirmação da identidade nacional palestina: da consciência de nação à luta pelo Estado. **AEDOS**, v. 3, n. 6, 2010.

<sup>122</sup> SORENSON, David S. **Global Security Watch-Lebanon: A Reference Handbook: A Reference Handbook**. ABC-CLIO, 2009, p. 12.

<sup>123</sup> *Ibidem*.

conseguiram ascender ao poder libanês eram sempre provenientes de famílias abastadas e/ou de apadrinhamento político.<sup>124</sup>

Embora os xiitas sejam a segunda maior fé propagada no Oriente Médio, são minoria se comparados nos Islamismo com relação aos sunitas. Isso lhes gerou uma perseguição ao longo da história e, no Líbano, eram tratados como cidadãos de segunda classe.<sup>125</sup>

Desde a independência libanesa, os xiitas tinham pouquíssima voz política, até que, motivados pelas ideias da primavera árabe<sup>126</sup>, começaram a se manifestar contra

---

<sup>124</sup> SHANAHAN, Rodger. **Shi'a of Lebanon: Clans, Parties and Clerics**. IB Tauris, 2005, p. 2-3.

<sup>125</sup> *Ibidem*.

<sup>126</sup> Denomina-se Primavera Árabe o processo revolucionário do mundo árabe que foi desencadeado em 2011 na Tunísia através da conhecida Revolução Jasmim. Tal Revolução se iniciou em dezembro de 2010, quando um jovem tunisiano de grau de escolaridade superior ateou fogo em si mesmo, como forma de protesto à falta de oportunidade e pobreza que assombravam seu país. A partir daí, eclodiu-se uma revolta popular que resultou na fuga do ditador tunisiano Zine el Abidine Ben Ali em janeiro de 2011. Após noticiarem os acontecimentos na Tunísia, o sentimento de insatisfação popular se espalhou por outros países muçumanos localizados no Oriente Médio e na Região Norte da África. Os motivos dos protestos foram a estagnação econômica dos países que sofriam com elevadas taxas de desemprego entre os jovens, bem como aliados ao alto custo de vida e os longos governos ditatoriais que dominavam os países árabes. O Egito, por exemplo, em 25 de janeiro de 2011, foi palco de uma revolta popular contra o governo ditatorial de cerca de 30 anos exercido por Mohamed Hosni Mubarak. Após a resignação de Mubarak, o Conselho Supremo das Forças Armadas assumiu o poder até a realização de novas eleições. Houve uma tentativa de eleição democrática em 2012, quando foi eleito para Presidente Mohammed Morsi, filiado ao Partido Liberdade e Justiça, que é regido pela Irmandade Muçumana. Isso, todavia, não foi suficiente para centralizar o governo egípcio, e Morsi acabou sendo deposto, no que os militares retornaram ao poder. Até hoje o Egito é palco de conflitos populares e manifestações violentas entre opositores e apoiadores da Irmandade Muçumana, evidenciando-se a crise política e econômica do país. Não apenas na Tunísia e no Egito que as revoltas populares tomaram força. O descontentamento frente a política exercida nos países dominados pela corrupção, tráfico de influências, bem como pelo fato de que mesmo após a abertura e internacionalização das economias árabes não houve melhorias nas condições de vida da população desses países, que continuam devastados pela pobreza e promessas de reformas públicas não cumpridas, espalhou-se por toda a comunidade muçumana. A Revolução certamente ganhou força com o acesso à internet, que propiciou a melhoria das comunicações e o sentimento de insatisfação da população dos países árabes acostumados com a opressão, que tomavam por base as políticas econômicas e sociais exercidas no Ocidente. As ideias revolucionárias foram propagadas por países como Maurítânia, Argélia, Iraque, Marrocos, Líbia, Palestina, Somália, Jordânia, Omã, Iêmen, Bahrein, Líbano, Arábia Saudita, Síria, Kuwait, Irã e Sudão, que tinham como objetivo o estabelecimento da democracia e a reestruturação da máquina estatal frente a luta pela libertação nacional ou resistência ao domínio estrangeiro. Ocorre que, com a derrota das ditaduras seculares, possibilitou-se o retorno do islamismo político exercido, muitas vezes, por muçumanos radicais que tiveram a oportunidade de retornar a lugares de destaque perante seus países e adotaram uma forte posição contrária ao Ocidente, culminando na atuação das redes terroristas. Neste sentido: RAMOS, Cátia Filipa de Oliveira. **A primavera árabe no Egito e na Síria: repercussões no conflito israelo-palestino**. 2013. Tese de Doutorado. Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas p.31/70. Disponível em: <[http://www.repository.utl.pt/bitstream/10400.5/6468/1/Disserta%C3%A7%C3%A3o\\_Mestrado.pdf](http://www.repository.utl.pt/bitstream/10400.5/6468/1/Disserta%C3%A7%C3%A3o_Mestrado.pdf)>. Acesso em: 26 maio 2016.

o sectarismo e as desigualdades sofridas dentro da ideologia política proveniente do Islamismo, motivando uma revolução sócio-política.<sup>127</sup>

O Irã, por sua vez, antes era governado pelo regime da monarquia, quando conhecido internacionalmente pelo secularismo, embora o rei fosse um mulçumano xiita. Mas desde a sua queda, provocada pela corrupção e nepotismo do reinado, e ascensão do governo republicano, o Irã tem se mostrado como o Estado que busca implementar a *sharia* pela ideologia xiita.<sup>128</sup>

Esse é o principal fator de conexão não apenas entre o Irã e o Líbano, mas também entre esses Estados e todas as minorias xiitas ao longo de todo o Oriente Médio, que motivou a criação do Hezbollah.<sup>129</sup>

Não se pretende com esse revolvimento ingressar na discussão existente entre os xiitas e os sunitas, tampouco adentrar profundamente na questão histórica do Oriente Médio, pois não é o objeto do presente trabalho, mas sim esclarecer as bases fundantes do Hezbollah para conceituar o movimento como grupo terrorista ou movimento de resistência da minoria xiita.

Finalmente, na criação do Hezbollah pelo Irã em 1982, três Estados eram aliados e formavam uma rota de livre transporte de soldados, armamentos e valores saindo o Irã, passando pela Síria, até chegar ao Líbano.<sup>130</sup>

Seus primeiros ataques destacaram-se pela tentativa de expulsar do Líbano a Força Multinacional, uma operação liderada pelos EUA com o apoio da França, Itália e Grã-Bretanha, cujo propósito era conciliar um acordo de paz entre os israelenses, libaneses e palestinos.<sup>131</sup>

Outro alvo era a Força de Defesa de Israel, presente no Líbano em razão de sua invasão militar para combater os refugiados da OLP.<sup>132</sup>

Todos esses fatores contribuíram para o pano de fundo da guerra civil libanesa, opondo cristãos contra os mulçumanos e, dentre os mulçumanos, os xiitas contra os

---

<sup>127</sup> ROWAYHEB, Marwan George. Political Change and the Outbreak of Civil War: **The Case of Lebanon Civil Wars**, v. 13, n. 4, p. 414-436, 2011, p. 414.

<sup>128</sup> DEMANT, Peter R.; FINGUERUT, Ariel. The United States in the Middle East (2001–2014): from intervention to retrenchment. Os EUA no Oriente Médio (2001–2014): da intervenção ao cerceamento. **Brazilian Journal of International Relations**, v. 4, n. 3, p. 442-475, 2015, p. 466.

<sup>129</sup> LANDER, Natasha. Hezbollah: Organizational Analysis of an Insurgency. **The Michigan Journal of Public Affairs**, v. 7, p. 1-12, 2010, p. 2.

<sup>130</sup> CORDESMAN, Anthony H. **Iran's Support of the Hezbollah in Lebanon**. Washington, DC: Center for Strategic and International Studies, 2006, p. 2.

<sup>131</sup> WIEGAND, Krista E. Reformation of a terrorist group: Hezbollah as a Lebanese political party. **Studies in Conflict & Terrorism**, v. 32, n. 8, p. 669-680, 2009, p. 674.

<sup>132</sup> Ibidem.

sunitas. Nesse território, com o patrocínio do Irã e apoio da Síria, o Hezbollah cresceu como organização, chegando a publicar um manifesto que demonstra a sua capacidade de união e foco para atingir seus objetivos.<sup>133</sup>

Nesse manifesto, denominado Manifesto dos Nove, o Hezbollah chamava os muçulmanos (xiitas) para a *jihad* contra Israel, e que seu centro de poder e autorizador de suas medidas seria um clérigo iraniano, o qual contaria com um secretário geral e um conselho chamado “Shura”, que poderia ser sírio ou iraniano.<sup>134</sup>

Num período de dois anos desde a sua criação, o Hezbollah realizou um sequestro de avião, sete assassinatos, seis atentados e dez atentados à bomba, demonstrando não apenas sua forma de atacar terrorista, mas também a forma sofisticada com que atuava.<sup>135</sup>

Seus alvos, como referido alhures, eram inimigos declarados do Hezbollah, não se tratava de escolha aleatória, estavam intimamente ligados aos objetivos do grupo e tinham relação com o contexto sócio-político do Irã, da Síria e do Líbano. Por isso foram atacados alvos específicos e que estavam no Ocidente, mais especificamente nos EUA, em Israel e na França, como o assassinado de um General libanês de um governo oponente quando estava em solo francês, o atentado à bomba a um restaurante na Espanha ao lado de uma base militar norte americana, dentre outros.<sup>136</sup>

O ataque mais conhecido foi o suicida que, em 1983, atingiu os quartéis militares dos EUA e da França em Beirute, por meio de caminhões-bomba, que matou no total 299 soldados franceses e, em sua maioria, norte americanos.<sup>137</sup>

Desde então, o Hezbollah tem chamado a atenção internacional não apenas por seus atentados terroristas, mas também pela ideologia que propaga de ser um movimento de resistência e/ou um grupo que luta contra os reflexos colonialistas ocidentais e israelenses no Oriente Médio, pelo que teriam uma causa justa para brigar pela instalação de um governo islâmico.<sup>138</sup>

---

<sup>133</sup> EL HUSSEINI, Rola. Hezbollah and the axis of refusal: Hamas, Iran and Syria. **Third World Quarterly**, v. 31, n. 5, p. 803-815, 2010, p. 810.

<sup>134</sup> *Ibidem*.

<sup>135</sup> *Ibidem*.

<sup>136</sup> HARIK, Judith Palmer. **Hezbollah**: The changing face of terrorism. IB Tauris, 2005, p. 36-38.

<sup>137</sup> *Idem*.

<sup>138</sup> KALB, Marvin; SAIVETZ, Carol. The Israeli—Hezbollah war of 2006: The media as a weapon in asymmetrical conflict. **The Harvard International Journal of Press/Politics**, v. 12, n. 3, p. 43-66, 2007.

O fato de empregar violência, ainda que o viés político de sua ação possa parecer legítimo, não retira a configuração do grupo como terrorista, uma vez que atinge civis inocentes e amedronta a população.

Cada grupo tenta legitimar sua causa para operar o terror, e cada qual opera de forma velada, com patrocínios anônimos e poderes ocultos que necessitam ser investigados especificamente e extensivamente não pelos Estados individualmente, já que sua atuação é ampla e internacional.

É justamente pela instabilidade gerada pelo terrorismo, ante a sua ameaça à ordem democrática do Estado de Direito, que se faz necessário pesquisar adiante quais são os mecanismos de defesa dos Estados no seu combate, tanto a sua legislação interna como a eficácia dos tratados firmados perante a Sociedade Internacional.

### **CAPÍTULO 3 – MECANISMOS DE DEFESA DO ESTADO FRENTE AO TERRORISMO: O MARCO REGULATÓRIO DOS ESTADOS E A ORDEM INTERNACIONAL NO SEU COMBATE**

No capítulo precedente, verificou-se que tanto o conceito teórico do terrorismo como a sua prática estão intimamente ligados à ideologia política que lhe move. A expansão das maiores redes do terror se dá de maneira voraz em Estados que não tem seus governos centralizados e/ou cuja instituições não tem estabilidade suficiente para se organizar contra a ameaça ao governo.

No Ocidente, por sua vez, uma forma de contra-ataque é pautada pelo marco regulatório dos Estados, marcada em sua maioria pela rigidez das normas para atacar aquele que é considerado inimigo da ordem democrática do Estado de Direito.

Sobreleva ressaltar que essa forma de combate ao terror tem em sua gênese a Teoria do Guerrilheiro construída por Carl Schmitt, segundo a qual qualquer que seja o sujeito praticante dos atos considerados terroristas pode estar apto a ser renunciado ou aniquilado do ordenamento jurídico do Estado<sup>139</sup>.

O guerrilheiro, inimigo do Estado, é considerado como alguém destituído de princípios sócio morais. A partir da instigação de um forte sentimento nacionalista, todos são convocados a combater o inimigo intruso, o qual, visto como perverso contumaz, deve ser excluído ou até mesmo aniquilado<sup>140</sup>.

O governo é quem nomeia o inimigo. O guerrilheiro, por sua vez, está contra o governo, e precisa necessariamente do apoio correligionário que o nutrirá de armamentos, dinheiro, e outros bens que o fortaleça, para que não seja considerado “um simples ladrão ou pirata”<sup>141</sup>. Assim, Carl Schmitt teme que “o guerrilheiro – tendo acesso a esse avanço tecnológico – transforme-se no que ele denomina de guerrilheiro tecnológico, ‘uma nova forma de guerrilheiro que poderia então adicionar um novo capítulo à história mundial com uma nova forma de apropriação-espacial’.<sup>142</sup>

Esse receio foi igualmente salientado por Ulrich Beck em sua teoria denominada “Sociedade de Risco”, segundo a qual nada é certo além da incerteza, pois vive-se em um mundo fora de controle. A acepção de risco é utilizada como

---

<sup>139</sup> SCHIMITT, Carl. **The Theory of The Partisan: A Commentary/Remark on the Concept of the Political**. Disponível em: <<http://fa.hole.ru/schmittpartisan.pdf>>. Acesso em 27 fev. 2015. p. 67.

<sup>140</sup> ECHEVERRIA, Andrea de Quadros Dantas. Partisan x Homo Sacer. O terrorismo e a democracia sob o enfoque do Estado de Exceção. **Direito, Estado e Sociedade**, Rio de Janeiro, n. 39, p. 6-26, jul./dez. 2011, p. 12.

<sup>141</sup> Ibidem, p. 10.

<sup>142</sup> Idem, p. 11.

incertezas não quantificáveis. Numa era em que o desenvolvimento tecnológico é marcado pela agilidade, as decisões na sociedade de risco podem gerar consequências de alta periculosidade, fugindo do controle do Estado, pois podem gerar uma catástrofe. Os riscos alcançam os Estados, alianças militares, a todos indistintamente – ataques nucleares, por exemplo, nivelam todas as classes, eliminando todas as zonas de proteção - sendo necessárias novas formas de controle.

143

Nessa conjuntura, importa salientar o que Carl Schmitt denomina de “A Ditadura” em nome da preservação ou até mesmo instauração de uma nova ordem constitucional. Trata-se de verdadeiro estado de exceção, no qual as normas constitucionais são suspensas, e o ditador ou soberano pode tomar decisões, em detrimento da separação de poderes, a fim de restabelecer a normalidade diante de uma situação de latente perigo ao Estado. O perigo deve ser manifesto ou impendente, como um ataque terrorista, a ponto de legitimar o ditador a agir independentemente dos outros poderes do Estado, e temporário, de modo a cessar quando restabelecida a ordem constitucional vigente ou quando estabelecida uma nova constituição por meio de um poder constituinte.<sup>144</sup>

Giorgio Agamben, contudo, censura a teoria schmittiana em razão de sua proposta anárquica. Ele critica a proposição de suspender a Constituição, por não vislumbrar nela um Estado de Direito, ainda que excepcional. Segundo Agamben, a “ditadura” poderia engatilhar a revolução ou a transgressão válida da lei, causando uma ruptura do pacto estabelecido entre o povo e o Estado.<sup>145</sup>

Dado que ‘não existe nenhuma norma que seja aplicável ao caos’, este deve ser primeiro incluído no ordenamento através da criação de uma zona de indiferença entre externo e interno, caos e situação normal: o estado de exceção. Para se referir a algo, uma norma deve, de fato, pressupor aquilo que está fora da relação (o irrelato) e, não obstante, estabelecer deste modo uma relação com ele. A relação de exceção exprime assim simplesmente a estrutura originária da relação jurídica. A decisão soberana sobre a exceção é, neste sentido, a estrutura político-jurídica originária, a partir da qual somente aquilo que é incluído no ordenamento e aquilo que é excluído dele adquirem seu sentido. Na sua forma arquetípica, o estado de exceção é, portanto, o princípio de toda localização jurídica, posto que somente ele abre um espaço em que a fixação de um certo ordenamento e de um determinado território se torna pela primeira vez possível. Como tal, ele mesmo é, porém,

<sup>143</sup> BECK, U. **Sociedade de risco: rumo a uma outra modernidade**. 1. ed. São Paulo: Ed. 34, 2010, p. 229- 341.

<sup>144</sup> ECHEVERRIA, Andrea de Quadros Dantas. **Combatente inimigo, homo sacer ou inimigo absoluto? O Estado de Exceção e o novo homos na terra**. 1. ed. Curitiba: Ed. CRV, 2013, p. 22 a 30.

<sup>145</sup> Ibidem, p. 36-37.

essencialmente ilocalizável (ainda que se possa de quando em quando atribuir-lhe limites espaço-temporais definidos). O nexos entre localização (Ortung) e ordenamento (Ordnung), que constitui o 'nómos da terra' (Schmitt, 1974, p.70) é, portanto, ainda mais complexo do que Schmitt o descreve e contém em seu interior uma ambiguidade fundamental, uma zona ilocalizável de indiferença ou de exceção que, em última análise, acaba necessariamente por agir contra ele como um princípio de deslocamento infinito. Uma das teses da presente investigação é a de que o próprio estado de exceção, como estrutura política fundamental, em nosso tempo, emerge sempre mais ao primeiro plano e tende, por fim, a tornar-se regra. Quando nosso tempo procurou dar uma localização visível permanente a este ilocalizável, o resultado foi o campo de concentração.<sup>146</sup>

Deflui-se do excerto a notável observação feita por Agamben quanto ao estado de exceção perpetrado na Alemanha nazista.

Na referida exceção, vigorava a Constituição de Weimar, elaborada com um rol taxativo de 60 direitos fundamentais, e representativa do ideal revolucionário alemão de um Estado de Direito.

Nada obstante, embora estivessem previstos no texto constitucional alemão, esses direitos fundamentais tiveram pouca aplicação prática em razão do domínio nazista<sup>147</sup>.

Em um sistema de exceção, uma vez que o indivíduo é taxado como inimigo pelo Estado, ou “guerrilheiros” na acepção de Carl Schmitt, dificilmente será possível exercer o contraditório em sua defesa, pois o seu aniquilamento é executado sumariamente.

Infere-se que, aniquilar o “guerrilheiro” sem qualquer consequência jurídica significa excluí-lo do sistema legal do Estado, é o mesmo que dizer que a lei a ele é inexistente, sob a justificativa do estado de exceção.

Para aqui uma situação de limbo social e jurídico, trazendo à tona o estado de natureza descrito por Hobbes, sem regras ou leis, na luta de todos contra todos, numa real crise de legitimidade do sistema jurídico do Estado.<sup>148</sup>

Nesse limiar entre preservação da ordem constitucional pelo estado de exceção e tomada de poder pela revolução, tendo como pano de fundo o perigo iminente do terrorismo, remanesce, ainda, a indagação sobre quais são os meios de defesa do Estado. Se por um lado a teoria schmittiana põe em risco a ordem

<sup>146</sup> AGAMBEN, Giorgio. *Homo Sacer*: O poder soberano e a vida nua. Tradução de Henrique Burigo. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 2002, p. 27.

<sup>147</sup> GRIMM, Dieter. *Constituição e Política*. Tradução de Geraldo de Carvalho; coordenação e supervisão Luiz Moreira. Belo Horizonte: Editora Del Rey LTDA, 2006, p. 82.

<sup>148</sup> ECHEVERRIA, Andrea de Quadros Dantas. *Partisan x Homo Sacer*: O terrorismo e a democracia sob o enfoque do Estado de Exceção. *Direito, Estado e Sociedade*, Rio de Janeiro, n. 39, p. 6-26, jul./dez. 2011, p. 14.

constitucional vigente do Estado e até mesmo permite perpetrar violações aos direitos fundamentais como à vida e à integridade física para combater o “guerrilheiro”, por outro é imprescindível que mecanismos sejam encontrados para se resguardar a paz e a segurança diante da ameaça e de atos terroristas.

Para desvendar essa dicotomia, é recorrente que a lei siga à realidade, e não o inverso, tal qual a expressão *ubi societas ibi ius*.<sup>149</sup>

A luta contra o terrorismo não pode esvaziar o sistema jurídico de proteção aos direitos fundamentais. Tribe e Gudridge revelam que o estado de exceção ou a suspensão de garantias fundamentais do Estado em nome da falha de segurança que permitiu o ato terrorista é inconstitucional<sup>150</sup>, não sendo justificável a transgressão à separação de poderes ou às garantias fundamentais do ser humano, tal qual proposto por Carl Schmitt em “A Ditadura”.

Indaga-se, assim, qual seria a resposta do Estado que melhor retrataria a sua retaliação, se sua solução seria eficiente tendo como base o seu ordenamento jurídico interno, sabendo que eventual estado de exceção poria em xeque sua ordem constitucional vigente, ou se seria mais efetiva uma solução com base na cooperação mútua entre os Estados, pela Sociedade Internacional.

Por conseguinte, é relevante desvendar qual é o mecanismo de defesa adotado pelos Estados individualmente e conjuntamente para combater o terrorismo.

Um ator relevante nesse tema é os EUA, pois tem repercutido e, inclusive, motivado a guerra ao terror. Daí a importância de estudar sua legislação para compreender sua atuação e pertinência de suas ações na ordem internacional em se tratando do terrorismo.

### 3.1 OS ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA E O PATRIOT ACT

A legislação *USA Patriot Act* é uma sigla que significa *Uniting and Strengthening America by Providing Appropriate Tools Required to Intercept and Obstruct Terrorism*.<sup>151</sup> A inteligência do monograma, originado após o ataque de 11 de

---

<sup>149</sup> MARCHISIO, Sergio. Recentes progressos no direito antiterrorista: como colmatar as lacunas normativas. In: VALENTE, Guilherme (Editor). **Terrorismo e Relações Internacionais**. Lisboa: Ed. Fundação Calouste Gulbenkian/Gradiva, 2006, p.195.

<sup>150</sup> TRIBE, Laurence H.; GUDRIDGE, Patrick O. The Anti-Emergency Constitution. **The Yale Law Journal**, New Haven, v. 113, n. 8, p. 1801-1870, jun., 2004, p. 1807.

<sup>151</sup> HOWELL, Beryl A. Seven weeks: The making of the USA PATRIOT Act. **Geo. Wash. L. Rev.**, v. 72, p. 1145-1205, 2003, p. 1162.

setembro de 2001 ao centro corporativo World Trade Center e ao Pentágono, demonstra o afinco dos EUA no combate ao terrorismo tanto como medida preventiva, como medida punitiva.

À época do ataque, a segurança pública dos EUA foi duramente criticada, especialmente a Agência Federal de Investigação e a Agência de Inteligência Central, conhecidas respectivamente pelas siglas FBI e CIA, por supostamente não terem identificado os terroristas antes de terem chegado ao território norte americano.<sup>152</sup>

Logo depois, entretanto, verificou-se que tanto o FBI como a CIA haviam identificado os terroristas anteriormente ao ataque e que eles estavam sob investigação. Isto é, os EUA tinham em mãos as informações que precisavam para prevenir o ataque. Isso foi duramente criticado pelo Congresso na edição do *USA Patriot Act*, a respeito da incompetência dos seus órgãos de segurança para administrar as informações relevantes e a forma como conduzir as investigações.<sup>153</sup>

A análise dessa falha na segurança pública foi conduzida a um relatório que responsabilizou as barreiras legais e/ou judiciais entre o trabalho do FBI e da CIA e o Departamento de Justiça norte americano. Atribuiu-se à burocracia ou falta de cooperação do referido departamento a falha na comunicação da investigação que identificou os terroristas anteriormente ao ataque.<sup>154</sup>

Estes obstáculos foram então exaustivamente discutidos pelo Congresso, que, motivado pela forte comoção pública no pós ataque, primou pela fusão entre a edição da lei que enfatizava os poderes da segurança nacional em detrimento das liberdades civis no que tange à declarada “guerra ao terror”.<sup>155</sup>

Não se olvida que a fatídica data motivou a edição do *USA Patriot Act*. A lei que legitima a luta contra o terror norte americana pelo temor dos civis ficou mais ampla e rigorosa no que tange à segurança pública na caçada ao dito inimigo, *vis a vis*, mais restrita com relação às liberdades individuais do cidadão.

Tanto é que, desde 2002, foi criada a prisão de Guantánamo, base naval dos EUA localizada em Cuba, que retém sob vigilância mais de 400 presos acusados de

---

<sup>152</sup> HERMAN, Susan N. USA PATRIOT Act and the Submajoritarian Fourth Amendment, The. **Harv. CR-CLL Rev.**, v. 41, p. 67, 2006, p. 67.

<sup>153</sup> Idem.

<sup>154</sup> MATTHEWS, Christine M. Foreign science and engineering presence in US institutions and the labor force. **Journal of Current Issues in Globalization**, v. 4, n. 1, p. 101, 2011, p. 101.

<sup>155</sup> WHITAKER, Beth Elise. Exporting the Patriot Act? Democracy and the ‘war on terror’ in the Third World. **Third World Quarterly**, v. 28, n. 5, p. 1017-1032, 2007, p. 1021.

terrorismo, inúmeros apreendidos no Afeganistão, sujeitos à tortura, sem direito a um julgamento imparcial<sup>156</sup>.

Pode-se dizer que Guantánamo representa bem a Teoria do Guerrilheiro de Carl Schmitt, aduzida no capítulo anterior, a qual, sem sombra de dúvidas, é a base teórica da estratégia dos EUA no combate ao terrorismo.

Segundo o Departamento de Defesa dos EUA, terrorismo é expresso como “a ameaça ou o emprego ilegal da força ou da violência contra indivíduos e propriedades para coagir ou intimidar governos ou sociedades visando atingir objetivos políticos, religiosos ou ideológicos”<sup>157</sup>.

O caminho histórico norte americano no que tange à legislação antiterrorista é bem delineado até a chegada ao *USA Patriot Act*, embora seja recorrente a indagação quanto à sua constitucionalidade já que implica em restrições à garantias individuais caras ao Estado, especialmente a liberdade de expressão e manifestação do pensamento em questões envoltas à raça e religião, e em questões de privacidade e intimidade sem a intervenção do Poder Público.

Necessário dizer, entretanto, que a expressão liberdade sempre teve uma conotação ambígua no contexto norte americano. Um discurso do Presidente Lincoln o levou a dizer que não há no mundo toda uma boa definição que exprima liberdade, é pois que, nas suas palavras, a liberdade de um leão pode significar a morte de um cordeiro.<sup>158</sup>

Durante grande parte da história dos EUA, os presidentes autorizaram a vigilância tanto de estrangeiros como também de seus próprios cidadãos, dentro e fora do território norte americano, sem a autorização do seu Judiciário ou sequer a supervisão do Congresso, sob a justificativa do dever de preservar, proteger e defender a sua Constituição, a despeito de sua Quarta Emenda prever a necessidade de autorização judicial.<sup>159</sup>

A legislação antecessora ao *USA Patriot Act* no combate ao terrorismo remonta ao ano de 1940, quando foi editado o *Smith Act* ou *Alien Registration Act*, segundo o

---

<sup>156</sup> COZER, Danielle Braun Calavotte. A vulnerabilidade dos direitos fundamentais na política americana de combate ao terrorismo. **UNESC em Revista**, Colatina, v. 9, n. 20, p. 51-65, jul./dez. 2006, p. 60.

<sup>157</sup> MEDEIROS, Antônio Paulo Cachapuz, *op. cit.*, p. 337.

<sup>158</sup> MENDELSON, Wallace. On the Meaning of the First Amendment: Absolutes in the Balance. **Cal. L. Rev.**, v. 50, p. 821, 1962.

<sup>159</sup> BANKS, William C.; M.E. Bowman. Executive Authority for National Security Surveillance. **50 AM. U. L. REV.** v. 1, p. 10-1, 2000. p. 16.

qual era obrigatório a todos os estrangeiros ou que não fossem cidadãos que se registrassem perante o Governo.<sup>160</sup>

Além disso, o *Smith Act* também taxava como ilegal, em suas disposições, atividades como distribuir manuscritos ou panfletos impressos que aconselhassem a qualquer membro das forças militares ou navais dos EUA a insubordinação, a deslealdade ou a recusa ao dever. E, igualmente, a publicação e/ou circulação de material que incitasse a derrubada ou destruição de qualquer Governo nos EUA pelo uso da força ou violência.<sup>161</sup>

Todos aqueles que tivessem a intenção de interferir ou influenciar a lealdade, a moral ou a disciplina das forças armadas eram considerados inimigos do Estado sujeitos à punição. A simples conduta de manifestar qualquer pensamento contra o Governo, que pudesse ser interpretada de forma a impelir a sua derrubada ou a sua destruição, poderia ser considerada ilegal e, portanto, antagonista ao Estado.<sup>162</sup>

O material escrito ou impresso dessa natureza, considerado como violador aos preceitos do *Smith Act*, poderia ser apreendido em qualquer casa ou outro lugar que pudesse ser encontrado a partir de um mandado de busca e apreensão, atendendo a certos preceitos constitucionais.<sup>163</sup>

O *Smith Act* perdurou até 1948, e, embora tenha sido revogado, após a Suprema Corte Norte Americana ter declarado a sua constitucionalidade em 1951, a linguagem revisada do seu texto foi praticamente replicada em 1956 e perdura até os dias de hoje na sua legislação.<sup>164</sup>

Outro marco regulatório do combate antiterrorista é o *McCarran Act*, mais conhecido por Lei de Segurança Interna de 1950, que previa como ilegais essas e outras mais condutas consideradas contrárias ou injuriosas ao Estado.<sup>165</sup>

Essa Lei previa pena de prisão de 10 anos para pessoas com acesso ou controle de qualquer documento interpretado como injurioso ao Estado ou que lhe causasse lesão em benefício a qualquer outro Estado estrangeiro e que não fosse

---

<sup>160</sup> ENGLE, Karen. Constructing good aliens and good citizens: Legitimizing the war on terror (ism). **U. Colo. L. Rev.**, v. 75, p. 59, 2004, p. 59.

<sup>161</sup> Idem.

<sup>162</sup> Idem.

<sup>163</sup> Idem.

<sup>164</sup> PATEL, Ruchir. Immigration Legislation Pursuant to Threats to US National Security. **Denv. J. Int'l L. & Pol'y**, v. 32, p. 83, 2003, p. 83.

<sup>165</sup> ROSS, Susan Dente. In the shadow of terror: The illusive first amendment rights of aliens. **Communication Law & Policy**, v. 6, n. 1, p. 75-122, 2001. p. 83-85.

reportado a uma autoridade dos EUA. Também era considerado ilegal obter ou copiar qualquer documento ou coisa relacionada à defesa nacional.<sup>166</sup>

A linguagem da Lei era tão ampla e generalizada que até mesmo tirar fotos de militares usando o uniforme e publicá-las no jornal era considerada uma conduta ilegal e, inclusive, as pessoas que compravam o jornal estariam incorrendo na sua violação. Isso deu causa à Suprema Corte Norte Americana para considerar inconstitucional vários trechos da Lei de Segurança Interna. No ano de 1990 ela foi revogada e não integra mais a legislação dos EUA.<sup>167</sup>

Importa observar, entretanto, que, enquanto essas duas leis antecessoras ao *USA Patriot Act* previam medidas legais e processuais que procuravam se adequar à Constituição, como a citada medida de busca e apreensão de documentos mediante ordem judicial, atualmente é diferente.

A Seção 215 do *USA Patriot Act*, por exemplo, altera a Lei de Vigilância de Inteligência Estrangeira (Foreign Intelligence Surveillance Act ou FISA), de 1977.<sup>168</sup>

A FISA é basicamente pautada por disposições que visam garantir a vigilância conduzida em nome da segurança pública norte americana, e tem diretrizes especiais para buscas e escutas telefônicas em nome da segurança.<sup>169</sup>

O Congresso aprovou a FISA para evitar práticas abusivas de agentes da segurança pública, reduzindo as competências dos agentes de inteligência, mediante a criação de um quadro legal e judicial para operações de vigilância e política externa diferentes das nacionais.<sup>170</sup>

Mas, se anteriormente ao *Patriot Act* era necessária uma causa provável de atividade ilegal perante um tribunal criminal para obter um mandado de busca e apreensão, atualmente o FBI, que é uma unidade da polícia do Departamento de Justiça dos EUA, pode requerer a ordem a um juiz federal do Tribunal da FISA, cujas decisões podem se dar secretamente.<sup>171</sup>

Ao FBI cabe unicamente requerer o *mandamus* justificando tratar-se de fim necessário à investigação a favor da soberania nacional, sem revelar maiores

---

<sup>166</sup> Idem.

<sup>167</sup> Phillips, Heather A. Libraries and National Security Law: An Examination of the USA Patriot Act. **Progressive Librarian**, v. 25, p. 28-42, jul. 2005. p. 30-31.

<sup>168</sup> LERNER, Craig S. USA Patriot Act: Promoting the Cooperation of Foreign Intelligence Gathering and Law Enforcement, The. **Geo. Mason L. Rev.**, v. 11, p. 493-526, 2002, p. 495.

<sup>169</sup> Idem.

<sup>170</sup> Ibidem, p. 496.

<sup>171</sup> BANKS, William C. And the Wall Came Tumbling Down: Secret Surveillance After the Terror. **U. Miami L. Rev.**, v. 57, p. 1147, 2002, p. 1147.

detalhes. A motivação para a outorga judicial limita-se à aplicação da letra da lei, que relativizou a veracidade dos pedidos do Departamento de Justiça pelo FBI.<sup>172</sup>

A ordem concedida nesse caso dá ao FBI a possibilidade de apreensão de quaisquer documentos ou coisas tangíveis relacionados à uma investigação ou inquérito que digam respeito à segurança nacional, sob o pálio da proteção contra o terrorismo.<sup>173</sup>

A menos que seja uma atividade constitucionalmente protegida, essa forma de quebra de sigilo se aplica sobre todas as demais, sendo relevante mencionar que aqueles que não são cidadãos e estão em solo norte americano, como os estrangeiros e/ou imigrantes, ficam mais vulneráveis e suscetíveis à investigação.<sup>174</sup>

Caso a ordem seja denegada, por sua vez, o juiz federal deve fundamentar sua decisão, a qual será automaticamente remetida ao Tribunal para revisão, numa espécie de recurso obrigatório ao reverso. Essa disposição legal é vanguardista, pois em nenhuma área do Direito nos EUA aplica-se um recurso automático contra o juiz por ter proferido uma decisão denegatória.<sup>175</sup>

Essa disposição legal certamente inibe a denegação do mandado de busca e apreensão pelo juiz, pois, uma vez concedida a ordem, estará imune à revisão de sua decisão. Em face disso, a lei beneficia a unilateralidade da investigação do FBI e diminui as garantias e liberdades individuais da população.<sup>176</sup>

Nesse ínterim, ativistas contrários ao Governo podem passar a ser alvos da investigação do Estado meramente em razão de suas críticas ou crenças políticas. Em outras palavras, os dissidentes políticos são alvos fáceis da espionagem doméstica.<sup>177</sup>

Esse aspecto negativo do USA *Patriot Act* é chamado de efeito paralisante da liberdade de expressão e da manifestação de pensamento. É evidente que, ante a facilidade com que o FBI pode perquirir a vida de uma pessoa em solo norte americano, como obter registros de suas leituras, suas filiações religiosas, seus donativos, todos ficarão mais reticentes quanto ao seu comportamento. Esse efeito

---

<sup>172</sup> SYLVESTER, Douglas J.; LOHR, Sharon. Counting on confidentiality: legal and statistical approaches to federal privacy law after the USA Patriot Act. **Wisconsin Law Review**, p. 1036-1138, 2005, p. 1060.

<sup>173</sup> Idem.

<sup>174</sup> Phillips, Heather A., op. cit., p. 32.

<sup>175</sup> Idem.

<sup>176</sup> Idem.

<sup>177</sup> HALLIBURTON, Christian. Leveling the Playing Field: A New Theory of Exclusion for a Post-PATRIOT Act America. **Mo. L. Rev.**, v. 70, p. 519, 2005, p. 519.

paralisante é um dos argumentos de inconstitucionalidade do *USA Patriot Act* quanto à violação ao princípio da liberdade de expressão.<sup>178</sup>

No que tange à política antiterrorista dos EUA como ator internacional, por sua vez, é importante volver ao período pós II Guerra Mundial, quando assumiu uma postura intervencionista e não isolacionista, sobretudo durante a Guerra Fria, para defender a democracia liberal e hostilizar o comunismo defendido por sua então potência opositora URSS.<sup>179</sup>

Aqui, foi notória a estratégia utilizada não apenas pelos EUA, mas também pela URSS, qual seja, a corrida armamentista militar e nuclear, quando buscavam ser aliados para interferir na política de outros Estados, visando assim alargar o seu universo de atuação e gerência, *i.e.*, de poder.<sup>180</sup>

Até o 9/11, os EUA se destacaram nessa competição em razão dos valores propagados de liberdades e garantias fundamentais do Estado de Direito, não apenas política, mas também econômica. Enquanto que, nos Estados dominados pelo regime comunista, a economia e as liberdades individuais se restringiam cada vez mais.<sup>181</sup>

Por um longo período, a ideologia propagada pelos EUA conferiu-lhe o conceito de superpotência<sup>182</sup>, cuja segurança interna e externa lideraram a grande massa da democratização de forma global.<sup>183</sup>

Após o 9/11, todavia, essa segurança foi posta em xeque, inclusive por que veio assolada com a crise econômica norte-americana, e sob um alto custo da guerra declarada contra o Iraque e o Afeganistão, que mataram milhares de seus soldados. A sua política de segurança nacional, antes vista como modelo de bem-estar governamental, passou a ser questionada ante o cenário caótico beligerante e o

---

<sup>178</sup> Idem.

<sup>179</sup> BUZAN, Barry. Will the 'global war on terrorism' be the new Cold War? *International affairs*, v. 82, n. 6, p. 1101-1118, 2006, p. 1102.

<sup>180</sup> BORGES, João Vieira. **O Terrorismo Transnacional e o Planejamento Estratégico de Segurança Nacional dos Estados Unidos da América**. 1. Ed. Porto: Fronteira do Caos Editores, 2013, p. 101-103.

<sup>181</sup> Idem.

<sup>182</sup> O termo superpotência surgiu na época da Guerra Fria, e foi usado pela primeira vez para se referir aos EUA e a URSS, como uma expressão de magnitude, que superava o termo potência. À essa época, referiam-se à potências aos grandes Estados europeus como Inglaterra França e Alemanha, que estavam enfraquecidas logo após a Segunda Guerra Mundial. O termo então foi utilizado para se referir a um padrão imediatamente superior de potência, assim classificadas por seu poderio militar e sua capacidade de interferência e/ou reconhecimento na política internacional. Nesse sentido: Bull, Hedley, *Op. Cit.*, p. 229-232.

<sup>183</sup> BORGES, João Vieira, *op. cit.*, p. 104.

crescimento dos grupos terroristas que se apoderavam de todo o armamento bélico deixado pelas tropas norte americanas no pós-guerra.<sup>184</sup>

Do ponto de vista dos EUA, o cruzamento entre a segurança nacional e/ou internacional e os Direitos Humanos tem sido um constante desafio sem soluções equilibradas. Mas, sobretudo em razão do 11 de setembro, a defesa da segurança tem tido um pendulo maior na balança frente à constante ameaça de que os grupos terroristas, que tem uma declarada guerra contra os EUA, apoderem-se de armas de destruição de massa.

É fato que os ataques do 11 de setembro não foram as primeiras investidas terroristas, mas foram os que mais promoveram a resposta imediata de atores internacionais, como a Resolução 1268 do CSONU que o considerou um ataque armado nos termos do artigo 51 da Carta da ONU, bem como a Organização dos Estados Americanos (OAS) e a Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN) que, também segundo seus respectivos tratados, consideraram-no um ataque armado.

Conforme descrito no primeiro capítulo, a referida Resolução do CSONU, seguida de várias outras que foram sendo editadas nas medidas de contra-ataque ao terrorismo trouxeram várias obrigações aos Estados-Partes de adotar regras invasivas penais e econômico-financeiras contra indivíduos ou organizações consideradas terroristas. Inclusive, foi criado um Comitê contra o Terrorismo para implementar essas resoluções. Tudo como resposta ao ataque terrorista contra os EUA.

Mas essa medida, ao longo do tempo, mostrou-se desarrazoada ao incluir, excluir e reincluir pessoas e organizações na lista das *smart sanctions* de forma arbitrária e velada, sem que se permitisse ao menos o contraditório. O caso ora estudado, Kadi e Fundação ao Baraakat, foi um ator relevante ao menos na mudança de postura do CSONU, pois criou meios para que o direito ao contraditório pudesse ser exercido por aqueles considerados terroristas.

Essas referências estrangeiras são propositais ao tema que se propõe, pois demonstram que o 11 de setembro, ao atingir os EUA, provocou um engajamento da Sociedade Internacional, que repercutiu na legislação não apenas no ordenamento

---

<sup>184</sup> JACKSON, Richard. **Writing the war on terrorism: Language, politics and counter-terrorism.** Manchester University Press, 2005, p. 47-48.

jurídico doméstico norte americano, mas também de Estados aliados, no ordenamento jurídico internacional, e no europeu.

A guerra global contra o terrorismo proposta pelos EUA criou uma postura estratégica de verdadeiro estado de exceção no que diz respeito ao combate ao terrorismo, que sobrevive paralelamente ao constitucionalismo regente do Estado de Direito.

Se por um lado, entretanto, o CSONU cedeu aos atores internacionais que revelaram que suas *smart sanctionas* violavam os Direitos Humanos, a postura norte americana não mudou quanto à declarada guerra ao terror.

Após o 11 de setembro ter sido considerado um ataque armado, possibilitou-se aos EUA o direito de autodefesa e a criação da base militar de Guantánamo. Desde 2002 essa base detém indivíduos que foram considerados terroristas e para lá transportados de diversos Estados como Egito, Paquistão, Tailândia etc. sem direito de acesso à Justiça.<sup>185</sup>

Esses indivíduos, capturados pelo exército norte americano e britânico a partir da invasão no Afeganistão, são considerados combatentes “sem lei”, e por isso não tem direito a um julgamento imparcial, são qualificados como prisioneiros de guerra<sup>186</sup>.

Por que não se objetiva adentrar ao mérito do Direito Humanitário no presente trabalho, sobreleva ressaltar que a estratégia dos EUA no combate antiterrorista no cenário internacional é de que o marco regulatório traz um regime de “status” de lei especial que permite o aparecimento desse limbo jurídico em paralelo ao regime democrático, onde aquele que não é inimigo do Estado tem preservado seus Direitos Humanos, e aquele considerado terrorista nenhum Direito lhe socorre.

Nesse viés, é certamente um desafio para o Judiciário norte americano avaliar o mérito daquele terrorista que consegue socorrer-se de alguma medida judicial, na medida em que considerado um inimigo combatente da denominada guerra ao terror. A indagação é ainda mais provocativa quando o prisioneiro sequer consegue acesso à Justiça, tal como ocorre em Guantánamo.

---

<sup>185</sup> STEINER, Henry J.; ALSTON, Philip; GOODMAN, Ryan. **International human rights in context: law, politics, morals: text and materials**. Oxford University Press, USA, 2008, p. 388-390.

<sup>186</sup> O conceito de prisioneiro de guerra consta do Artigo 4<sup>o</sup> da Terceira Convenção de Genebra. Disponível em: <<https://www.icrc.org/applic/ihl/ihl.nsf/1a13044f3bbb5b8ec12563fb0066f226/eca76fa4dae5b32ec12563cd00425040>>. Acesso em: 3 jun. 2016.

A instigação leva a um profundo debate entre valores constitucionais que merecem ser estudados, sobre qual peso recai o pêndulo da balança nos EUA entre as liberdades individuais contra a segurança nacional e/ou o próprio interesse público em ver detidos esses indivíduos considerados inimigos do Estado, já que o cidadão é motivado por um forte sentimento nacionalista em razão do medo causado pelos atentados terroristas.

Outro ponto relevante nessa avaliação é que, com o atual cenário em que as redes terroristas estão se expandindo cada vez mais, e tornando-se poderosa em termos de organização e armamento bélico, olvida-se que essa guerra ao terror não tem previsão de quando terminará, de modo que esse limbo jurídico pode se perpetuar por várias gerações.

Após o 11 de setembro, um caso relevante levado à Suprema Corte norte americana foi o *Rumsfeld vs Padilla*. Em maio de 2002, agentes federais detiveram o Sr. Jose Padilla, um cidadão americano, no aeroporto internacional de Chicago, sob a alegação de ter conspirado ataques terroristas nos EUA com a rede Al-Qaeda no Afeganistão.<sup>187</sup>

Inicialmente, o Sr. Padilla ficou detido sob a custódia da Corte Criminal no Distrito de Nova York. Mas, após ter sido identificado como um “inimigo combatente”, foi transferido para um Departamento de Defesa, mais especificamente uma base naval na Carolina do Sul.<sup>188</sup>

Foi quando o Sr. Padilla ingressou com um pedido judicial (*habeas corpus*) no qual alegou que a sua detenção violava várias disposições constitucionais, como a Sexta Emenda<sup>189</sup> e a Cláusula de Suspensão<sup>190</sup>.

Entretanto, seu pedido não foi acatado, tampouco analisado no mérito, sob o fundamento de que não havia circunstâncias processuais que impedissem a remoção

---

<sup>187</sup> RANSTORP, Magnus. **Mapping terrorism studies after 9/11**. Critical terrorism studies: a new research agenda, p. 13-33, 2009, p. 28-30.

<sup>188</sup> *Idem*.

<sup>189</sup> “*In all criminal prosecutions, the accused shall enjoy the right to a speedy and public trial, by an impartial jury of the state and district wherein the crime shall have been committed, which district shall have been previously ascertained by law, and to be informed of the nature and cause of the accusation; to be confronted with the witnesses against him; to have compulsory process for obtaining witnesses in his favor, and to have the assistance of counsel for his defense.*” Constituição dos EUA, Sexta Emenda. Disponível em: <[https://www.law.cornell.edu/constitution/sixth\\_amendment](https://www.law.cornell.edu/constitution/sixth_amendment)>. Acesso em: 17 jun. 2016.

<sup>190</sup> “*The privilege of the writ of Habeas Corpus shall not be suspended; unless where in cases of rebellion or invasion the public safety may require it.*” Constituição dos EUA, Artigo I 9, Cláusula 2. Disponível em: <<https://www.law.cornell.edu/constitution/overview>>. Acesso em: 17 jun. 2016.

do Sr. Padilla, como se fosse comum ou típica a detenção militar de um cidadão americano pela prática de terrorismo.<sup>191</sup>

Observa-se que o ponto de vista adotado pelo Tribunal foi o processual, mais especificamente a análise de circunstâncias e/ou requisitos processuais quanto à possibilidade de custódia militar, para evitar adentrar na profunda discussão entre segurança *versus* liberdades e garantias fundamentais constitucionais.

Essa estratégia técnico-jurídico processual de adotar critérios objetivos para evitar analisar o mérito, mesmo quando a questão de Direito é complexa e envolve acusações graves, é uma forma de fundamentar uma decisão tangencial, para não ser ativista quanto à subjetividade do caso. Não é diferente de outros Tribunais ao redor do mundo.

Um outro caso a ser citado é *Rasul vs. Bush*<sup>192</sup>. Diferentemente de *Rumsfeld vs. Padilla*, esse caso envolve dois australianos e doze kuaitianos que foram capturados pelo exército norte-americano sob a alegação de serem terroristas aliados aos Talibãs após a invasão no Afeganistão em outubro de 2001, isto é, logo após o fatídico ataque ao WTC e ao Pentágono. Já no início de 2002, esses detentos foram transportados para a base naval de Guantánamo, juntamente com mais de 600 indivíduos, que não eram cidadãos norte-americanos, capturados como prisioneiros de guerra.<sup>193</sup>

Todos os doze detentos denominados no caso *Rasul* negaram ter participação com os Talibãs e quaisquer outras atividades terroristas. Sua petição de habeas corpus foi protocolada perante o Distrito de Columbia, na Corte Distrital dos EUA, alegando que lhes fosse concedido o acesso à Justiça. Em primeira instância o pedido foi negado por ausência de jurisdição, sob o fundamento de que o Distrito não seria competente. Esse declínio de competência foi confirmado pelo Tribunal de Apelações do Distrito de Columbia.<sup>194</sup>

No entanto, em sede de recurso para a Suprema Corte dos EUA essa decisão foi reformada e a Corte Constitucional afirmou a competência dos tribunais federais

---

<sup>191</sup> PITTS-KIEFER, Samantha A. Jose Padilla: Enemy combatant or common criminal. **VIII. L. Rev.**, v. 48, p. 875, 2003.

<sup>192</sup> SUPREME COURT OF THE UNITED STATES. LAKHDAR BOUMEDIENE ET AL. v. GEORGE W. BUSH, PRESIDENTE OF THE UNITED STATES, ET AL. Disponível em: <<http://www.supremecourt.gov/opinions/06pdf/06-1195breyer.pdf>>. Acesso em: 17 jun. 2016.

<sup>193</sup> RESNIK, Judith. Detention, the War on Terror, and the Federal Courts. **Columbia Law Review**, p. 579-685, 2010, p. 582.585.

<sup>194</sup> Idem.

para receber habeas corpus de estrangeiros detidos no exterior e mantidos sob custódia norte-americana na base naval de Guantánamo. Ressalte-se os catorze detidos ficaram mais de dois anos sem conseguir sequer contatar um advogado para sua defesa, sem qualquer direito de defesa, ao avesso dos princípios constitucionais do contraditório e da ampla defesa.<sup>195</sup>

Já no caso Hamdi vs. Rumsfeld, sobreleva destacar a discussão da legalidade da detenção de indivíduos considerados terroristas sob a Autorização para Uso da Força Militar.<sup>196</sup>

O Sr. Yaser Esam Hamdi é um cidadão americano que foi acusado de lutar com o Talibã contra o exército norte-americano na invasão do Afeganistão na retaliação ao 11 de setembro. Após ser capturado pelo exército, ele foi transportado para a prisão de Guantánamo. Após sua cidadania ter sido identificada, o Sr. Hamdi foi transferido para uma base naval localizada no estado da Virginia.<sup>197</sup>

Em meados de junho de 2002, o pai do Sr. Hamdi impetrou habeas corpus a favor de seu filho alegando que ele não tinha antecedentes criminais e que a forma de sua detenção contrariava os princípios do devido processo legal, o que violava a Quinta<sup>198</sup> e a Décima Quarta<sup>199</sup> Emenda à Constituição dos EUA.

Ao apreciar o caso, o Tribunal, por maioria, considerou que o Congresso havia autorizado o exército a deter quem o Estado considerasse como combatente inimigo, isto é, a detenção era legal. Mas consignou que aos cidadãos detidos deveria ser concedido o acesso à Justiça para exercício do contraditório. Esse precedente foi relevante para os detentos acusados de terrorismo na jurisdição norte-americana.<sup>200</sup>

---

<sup>195</sup> Idem.

<sup>196</sup> MARTINEZ, Jenny S. Hamdi V. Rumsfeld. 124 S. Ct. 2633. **American Journal of International Law**, p. 782-788, 2004.

<sup>197</sup> Idem.

<sup>198</sup> *"No person shall be held to answer for a capital, or otherwise infamous crime, unless on a presentment or indictment of a Grand Jury, except in cases arising in the land or naval forces, or in the Militia, when in actual service in time of War or public danger; nor shall any person be subject for the same offence to be twice put in jeopardy of life or limb; nor shall be compelled in any criminal case to be a witness against himself, nor be deprived of life, liberty, or property, without due process of law; nor shall private property be taken for public use, without just compensation."* Disponível em: <<http://constitution.findlaw.com/amendments.html>>. Acesso em: 17 jun. 2016.

<sup>199</sup> *"Section. 1. All persons born or naturalized in the United States and subject to the jurisdiction thereof, are citizens of the United States and of the State wherein they reside. No State shall make or enforce any law which shall abridge the privileges or immunities of citizens of the United States; nor shall any State deprive any person of life, liberty, or property, without due process of law; nor deny to any person within its jurisdiction the equal protection of the laws."* Disponível em: <<http://constitution.findlaw.com/amendments.html>>. Acesso em: 17 jun. 2016.

<sup>200</sup> ZEDNER, Lucia. Securing liberty in the face of terror: Reflections from criminal justice. **Journal of law and society**, v. 32, n. 4, p. 507-533, 2005, p. 517.

Um outro caso a ser citado é o *Hamdan vs. Rumsfeld*.<sup>201</sup> O Sr. Salim Ahmed Hamdan, um cidadão do Iêmen, foi igualmente capturado pelo exército norte-americano no pós 11 de setembro no Afeganistão por ser considerado um combatente terrorista do Talibã e levado para a base naval de Guantánamo. O Sr. Hamdan foi julgado por uma comissão militar estabelecida por uma ordem presidencial de 2001 que deu permissões à Secretaria de Defesa para julgar os acusados de terrorismo, sob a alegação de conspirar contra o governo norte-americano.

A petição de habeas corpus impetrada pelo Sr. Hamdan alegava que os EUA violaram a maioria dos princípios fundamentais do contraditório e da ampla defesa, bem como do Direito Internacional Humanitário, o que, no mérito foi acatado pelo Tribunal.

Sobreleva ressaltar que a decisão proferida, antes de fazer referência ao Direito Internacional Humanitário, primeiramente investigou seu ordenamento jurídico, e consignou que a comissão militar que julgou o Sr. Hamdan, embora tivesse sido estabelecida por uma ordem presidencial, não tinha autorização do Congresso, pelo que não estaria em conformidade com a Constituição dos EUA.

Deflui-se que a Jurisdição norte-americana procura fazer uma análise rasa dos casos em se tratando de acusados de terrorismo, a jurisprudência não é consistente e não aborda a contento o importante debate entre liberdade e segurança. Embora não seja uma análise quantitativa, depreende-se que o Judiciário procura situar-se em seu papel de moderador entre os valores insculpidos na Constituição e as decisões estabelecidas pelo Congresso (Parlamento) e pela Presidência (Executivo), dentro da cultura clássica dos EUA dos *checks and balances*<sup>202</sup>.

---

<sup>201</sup> SUPREME COURT OF THE UNITED STATES. *HAMDAN v. RUMSFELD, SECRETARY OF DEFENSE, ET AL.* Disponível em: <<http://www.supremecourt.gov/opinions/05pdf/05-184.pdf>>. Acesso em: 17 jun. 2016.

<sup>202</sup> Em suas origens, a Separação de Poderes surgiu na Antiguidade Grega, sob a inteligência de Aristóteles, que previa a gravidade, e também ineficiência, da concentração do Poder em um só governante.

A Constituição do Estado deve ser justa, pois somente assim será possível a persecução do interesse comum. E esse exercício, feito pelo Estado, deve ser dividido em três Poderes, quais sejam, Legislativo, Executivo e Judiciário, cada qual com estrutura e funções próprias para servir o cidadão, o qual, por sua vez, é um homem livre nascido no território do Estado, que participa ativamente da política como um todo.

A Separação de Poderes foi também descrita por John Locke, no seu Segundo Tratado sobre o Governo Civil. Mas, aqui, ela possui quatro funções diferentes, e não prevê o Judiciário, porque previsto para a sociedade inglesa monárquica. Dentre as quatro funções, o Rei exerceria três delas: a do Poder Federativo, para decidir as questões de guerra; o Poder Executivo e o Poder de Prerrogativa. Embora o Poder Executivo fosse velado pela quarta função, que encerra o Parlamento ou Poder Legislativo, pela Prerrogativa o Rei estaria imune às regras. O Poder Judiciário, entretanto, estaria contido no Poder Legislativo, pois, em seu entender, quem faz as leis é quem pode aplicá-

---

las. O homem, também livre, poderia dispor de seus bens como quisesse, mas, dentro dos valores do direito natural.

No Estado monárquico absolutista, recusava-se a separação entre a política e o direito. O monarca promulgava suas leis, interpretava-as, e as executava, num processo de legitimação da política. A verdade politicamente definida, então, é condicionada, o que gera desconfiança social, insegurança de conduta e comunicação aberta do indivíduo.

Por isso, a separação entre a política e o direito são, hoje, princípios nucleares do Estado de Direito. A independência da jurisprudência, sobretudo o prolongamento temporal e a especialização funcional das decisões judiciais, “que causam o efeito estabilizador e assegurador da liberdade”.

A separação entre o direito e a política não significa que a aplicação do direito seja apolítica. Muitas vezes o caso concreto exige decisões constitutivas que causam efeito político, ou ultrapassam o efeito político das normas gerais. Isso ocorre principalmente na aplicação do direito constitucional, pois o objeto de controle do tribunal constitucional reside na própria política. Por esse motivo, a jurisdição constitucional deve ser núcleo duro do direito, passível de mudanças apenas por emendas constitucionais, que ocorram raramente em questões políticas altamente discutíveis.

Se por um lado a separação entre a política e o direito exige que os órgãos legislativos não interfiram na aplicação do direito, por outro, não é razoável que os órgãos aplicadores do direito definam suas regras decisórias. Isso porque, havendo lacuna na lei, o caso será decidido pelo aparato judicial de acordo com o caso concreto, já que é indispensável, bem como inevitável, a sua solução. Nesse caso, “a aplicação do direito torna-se forçosamente o seu próprio criador de normas”. Isto é, a jurisdição se transforma em poder político.

O equilíbrio entre os Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário na Separação de Poderes sobressai no estudo do jurista francês, radicado em Londres, Montesquieu, em *O Espírito das Leis*. Seu modelo foi replicado no continente europeu, bem como inspirou o sistema de *checks and balances* norte americano.

Diz-se que o modelo de Montesquieu é clássico em se tratando da Separação de Poderes, foi desenvolvido na era da Revolução Francesa, com aspiração Iluminista, que perseguia o famoso lema *Liberté, Égalité, Fraternité*, marcado pela exaltação da razão humana.

É daí que surge o Estado com valores liberais, com a concepção de poder democrático, ou, em outras palavras, um Estado com poder (de)limitado e não absolutista.

Esse Estado diz ser de Direito, porque o Direito exerce o papel fundamental de conter seus abusos, donde se fez necessário escrever a sua Constituição ou Lei Maior. O Estado de Direito é o Estado Constitucional. E os direitos fundamentais que compõe a Constituição são prerrogativas do homem contra arbitrariedades do Estado, sendo, portanto, matriz do Direito.

O cerne é o Contratualismo, de John Locke, para o qual os direitos fundamentais são a razão do contrato social, que limitam o poder. Os seus principais elementos são: o estado de natureza; o direito natural; o próprio contrato; e, o racionalismo. Ora, o Estado somente é considerado legítimo se respeita os Direitos do Homem.

Para John Locke, são direitos naturais o direito à vida, à liberdade e à propriedade. Como os homens, em estado de natureza, não conseguem preservar esses direitos, surge um sentimento de insegurança que os faz estatuir um poder. Inspirados pela razão estabelecem que esse poder que deverá ser neutro e superior aos conflitos, mas, para o qual, todos deverão transferir parte de sua liberdade.

O homem aliena parcialmente sua liberdade ao Estado em nome de segurança, mas o Estado, por sua vez, deve estar pautado pelo respeito aos direitos fundamentais.

No modelo clássico de Separação de Poderes, embora o Estado seja uno e indivisível, ele deverá ser exercido de forma moderada por três Poderes diferentes, o Executivo, o Legislativo e o Judiciário.

O Poder de maior representatividade é o Legislativo, cuja função precípua é fazer as leis. E, para tanto, Montesquieu previa uma Câmara dupla, uma exercida pela nobreza e a outra sufragista do povo. Ao Poder Executivo cabe efetivamente a função administrativa do Estado, nas mãos de um governante, visando atender a população em suas necessidades socioeconômicas de forma direta e imediata. O Poder Judiciário deve aplicar o Direito, visando a solução de litígios e a paz da sociedade.

A Separação de Poderes é exaltada pelo constitucionalismo porque foi responsável por enraizar, ainda que no Ocidente, uma forma de conter a tirania e, assim as garantias e liberdades individuais. Essa ideia é relevante porque, à medida que o papel do Estado, de acordo com o contexto global, toma novos contornos, essa nuance de divisão e equilíbrio de Poderes deve ser resguardada para impedir formas de concentração do Poder nas mãos de um só governante. Cf. GRIMM, Dieter.

Por outro lado, do caso estudado no presente trabalho – Kadi e Al Barakaat, é possível notar que a forma como a UE luta contra o terrorismo não está dentro do limbo jurídico da teoria schmitiana aplicada pelos EUA, mas, muito diferente, deflui-se que o bloco regional visa combater o terrorismo dentro das regras e princípios de seu ordenamento jurídico comunitário. Daí a relevância de desenredar o marco regulatório europeu utilizado para se defender do terrorismo.

### 3.2 A UNIÃO EUROPEIA E OS CONSTANTES DESAFIOS LIMÍTROFES NO COMBATE AO TERRORISMO

Para investigar o marco regulatório da UE no que tange ao combate ao terrorismo, é necessário adentrar ao TUE e ressaltar que o seu ordenamento jurídico está pautado sobretudo pelos valores que regem o Estado de Direito:

#### Artigo 2.º

A União funda-se nos valores do respeito pela dignidade humana, da liberdade, da democracia, da igualdade, do Estado de direito e do respeito pelos direitos do Homem, incluindo os direitos das pessoas pertencentes a minorias. Estes valores são comuns aos Estados-Membros, numa sociedade caracterizada pelo pluralismo, a não discriminação, a tolerância, a justiça, a solidariedade e a igualdade entre homens e mulheres.

Vimos no caso Kadi que todas as normas que são internalizadas no direito comunitário devem estar em consonância com o TUE, sob pena de serem extirpadas. Embora em primeira instância o TJUE tenha consignado que a Resolução da ONU deveria ter sido internalizada no ordenamento jurídico da UE, em último grau prevaleceu o entendimento de que, qualquer que seja a procedência da norma e/ou precedência da obrigação dos Estados-Membros (no caso estudado, perante a ONU), deverá, antes de tudo, estar em consonância com os valores que regem a União, dentre eles a supremacia dos Direitos Humanos, sob pena de violar o TUE.

Assim, ainda que uma resolução seja editada contra o terrorismo em nome da paz e da segurança internacionais, ela deve respeitar os Direitos Humanos, por ser fundamento originário da UE.

Não resta dúvidas que o TJUE tem papel primordial no que diz respeito ao controle do marco regulatório antiterrorista e sua conformidade com os princípios, fundamentos e valores que regem a EU, *vis a vis*, o Estado Democrático de Direito<sup>203</sup>.

Trata-se do fenômeno de judicialização da política, isto é, a fiscalização jurisdicional da legalidade de uma política que, ainda que legitimada pelo temor público, não pode transpassar as garantias mínimas do Estado de Direito.<sup>204</sup>

Continuando a investigação do combate ao terrorismo, no texto do TUE a expressão aparece nos artigos a seguir, que merecem destacados e respectivamente comentados<sup>205</sup>.

#### Artigo 43.º

<sup>203</sup> Há um consenso geral de que os Direitos Humanos devem ser protegidos pelo Estado de Direito. Embora a Declaração Universal de Direitos Humanos da ONU faça essa menção apenas de forma implícita em seu preâmbulo, a expressão Estado de Direito aparece em grande parte dos instrumentos internacionais de Direitos Humanos, nas Constituições dos Estados, na Convenção Europeia, e, inclusive, quanto a essa última, trata-se de um requisito para ser elegível à União Europeia.

Nesse sentido, sobreleva trazer à baila a citação feita por Randall Peerenboom do memorável diplomata brasileiro Sérgio Vieira de Melo: "O Estado de Direito parece ser amplamente aceito por pessoas de diferentes visões ideológicas. Cristãos, budistas, mulçumanos; libertários, liberais e Confúcio comunitários; democratas, autoritários leves, e até mesmo socialistas e neo-marxistas todos encontram valores no Estado de Direito. Estado de Direito Estado de direito então pode fornecer uma maneira de reforçar as instáveis fundações do movimento dos Direitos Humanos. Talvez, como Mello sugeriu, o Estado de Direito será um "princípio fecundo para nos guiar em direção a acordo e resultados", e "o critério para nós na disseminação da cultura dos direitos humanos." PEERENBOOM, Randall. *Human Rights and Rule of Law: What's the Relationship?* **Georgetown Journal of International Law**, v. 36, 2005; UCLA School of Law Research Paper No. 05-31. Available at SSRN: <<http://ssrn.com/abstract=8160241>>. Acesso em: 25 jan. 2016.

<sup>204</sup> Nesse sentido, merece destaque a lição de José Joaquim Gomes Canotilho: "O que agora se pede aos juristas – e desde logo aos magistrados – é que não se constituam em forças de bloqueio em nome dos direitos, dos princípios e dos valores, contra a transformação do direito penal em direito de exceção permanente e contra a suspensão apócrifa dos direitos constitucionais por motivos de combate ao terrorismo. De uma forma ou de outras os tribunais e as magistraturas vão dando sinais de que não abdicam da sua função de garantes dos direitos e liberdades. O Tribunal Constitucional Alemão, apreciando uma ação constitucional de defesa interposta por um cidadão sírio-alemão contra a sua extradição da Espanha por motivos de crime de auxílio ao terrorismo, negou-se a acompanhar as reses dos tribunais judiciais e das autoridades diplomáticas sobre a bondade do ato de extradição. A fórmula rotunda das considerações preambulares desta sentença merecem ser aqui lembradas: os cidadãos confiam antes de mais que a sua ordem jurídica é uma ordem de um Estado de direito em que, entre outras coisas, está radicado na consciência jurídica geral e na lei fundamental o princípio de *nullum crimen sine lege* e da aplicação retroativa das leis penais. Não deixaram – os juízes que votaram o acórdão por maioria – de ser acusados (desde logo por alguns dos colegas dissidentes) de demonstrarem pouca sensibilidade no combate ao terrorismo. A mensagem, porém, foi clara: não peçam a um tribunal de garantias para se transmutar numa instância administrativa de execução das políticas de combate ao terrorismo. O terrorismo não causou terror aos juízes, embora deva ser levado a sério." In: CANOTILHO, J. J. Um Olhar Jurídico-Constitucional sobre a Judicialização da Política e a Politicização da Justiça. In: **Conferência Proferida no Supremo Tribunal de Justiça**. Lisboa. p. 14-15.

<sup>205</sup> Tratado da União Europeia. Disponível em: <<http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-6655-2008-REV-8/pt/pdf>>. Acesso em: 6 jun. 2016.

1. As missões referidas no n.º 1 do artigo 42.º, nas quais a União pode utilizar meios civis e militares, incluem as ações conjuntas em matéria de desarmamento, as missões humanitárias e de evacuação, as missões de aconselhamento e assistência em matéria militar, as missões de prevenção de conflitos e de manutenção da paz, as missões de forças de combate para a gestão de crises, incluindo as missões de restabelecimento da paz e as operações de estabilização no termo dos conflitos. Todas estas missões podem contribuir para a luta contra o terrorismo, inclusive mediante o apoio prestado a países terceiros para combater o terrorismo no respetivo território.
2. O Conselho adota decisões relativas às missões referidas no n.º 1, definindo o seu objetivo e âmbito, bem como as respetivas regras gerais de execução. O Alto Representante da União para os Negócios Estrangeiros e a Política de Segurança, sob a autoridade do Conselho e em estreito e permanente contato com o Comitê Político e de Segurança, vela pela coordenação dos aspetos civis e militares dessas missões.

Esse artigo é disposição referente à PESC e, ao fazer menção ao artigo 42º, nº 1, está se referindo aos meios como podem se dar a defesa e a segurança tanto interna da UE como internacional, mediante apoio civil e militar, e respeitando os preceitos da Carta da ONU, da Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN).

Trata-se da Política Europeia de Segurança e Defesa (PESD), uma parte integrante da PESC, cujo objetivo é fomentar a influência internacional da UE em matérias de Direito Internacional, tanto para resguardar os Direitos Humanos, como para atuar em missões que digam respeito a gerenciamento de conflitos, preservação da paz e segurança internacionais.

Em 2004, a PESD editou um documento, denominado Estratégia de Segurança Europeia (ESS)<sup>206</sup>, que listou o terrorismo como umas das 5 principais ameaça da UE, ao lado de armas de destruição em massa, conflitos regionais, Estados insolventes e do crime organizado.

Mais de uma década depois, todos essas ameaças, sobretudo o terrorismo, permanecem sendo desafios aos interesses do bloco regional, acrescidos de uma outra gama como a imigração e a segurança cibernética etc., sendo que, no atual contexto, essas ameaças têm um significado mais profundo, complexo e dinâmico.

Por isso há o propósito das missões civis e militares da UE, que, num contexto internacional, são exemplos aquelas efetuadas em regiões no Kosovo, no Afeganistão<sup>207</sup>, na República Democrática do Congo, no Sudão e na Somália.

---

<sup>206</sup> Em inglês, *European Security Strategy (ESS)*.

<sup>207</sup> À época do contra-ataque ao 11 de setembro, as operações militares foram coordenadas por uma campanha da OTAN no Afeganistão, que envolveu uma Missão civil da PESD e está vigente até os dias de hoje. Vide European Union External Action. Disponível em: Acesso em: <<http://www.eupol-afg.eu/>>. Acesso em: 6 jun. 16.

Já com relação à manutenção da paz e da segurança com relação aos seus Estados-Membros é certo que exige uma contínua dedicação ao multilateralismo.

Por isso há o reforço de parceria estratégica com a ONU e a OTAN, a fim de atingir os objetivos traçados no ESS, num aspecto que concerne aos esforços de cooperação e coordenação da UE no seu papel internacional em geral.

Mais que isso, o emprego das relações externas da UE se dá em termos de legitimidade do poder ou capacidade de influência do bloco regional, isto é, é um produto da sua política externa. Utiliza-se da edição de processos normativos, para aplicação tanto fronteiriça como internacional, para conferir e coesão à sua ordem institucional.<sup>208</sup>

Nesse viés, o ESS representa um instrumento de poder civil e militar não apenas da UE em si, mas também utilizado pelos Estados-Membros em si para atender aos seus interesses geoestratégicos, como verdadeira fórmula contra a ameaça do terrorismo, além das outras acima listadas.<sup>209</sup>

Uma das suas principais características reside no fato de que a estratégia não é específica a uma única região. Possui três objetivos principais.

O primeiro deles é o preventivo, dada a natureza da ameaça, a UE deve agir em tempo hábil, evitando uma crise ou ataque. O segundo é ambicioso e intenta construir uma vizinhança estratégica, mediante ações que visam centralizar e estabelecer os governos dos Estados vizinhos no traço de um arco fronteiriço regional que vai do Oriente europeu, passa pelo Mediterrâneo e termina na fronteira africana. A terceira ressalta a importância do Direito Internacional e do papel da ONU que sugerem a expressão utilizada multilateralismo efetivo.

Mediante tais objetivos, o ESS tem provado ser uma importante ferramenta para o diálogo e a cooperação em termos de segurança. É uma medida inteligente que alia não apenas força normativa obrigatória como tratados e convenções formais, mas também *soft law*; não apenas diplomacia, mas também forças militares, sobretudo no atual contexto de crise de imigração e expansão do terrorismo, ou seja,

---

<sup>208</sup> ROMANIUK, Scott Nicholas. The Entire World's a Stage: The EU's Strategic Presence in the Contemporary International Arena. **Romanian Journal of European Affairs**, v. 11, n. 2, p. 5-30, 2011, p. 12-13.

<sup>209</sup> Idem.

uma ampla gama de instrumentos necessários para ser eficaz em termos de segurança.<sup>210</sup>

Continuando a investigação no TUE, a expressão terrorismo aparece novamente no Título V, que trata do “Espaço de liberdade, segurança e justiça”. Dentre os objetivos de tais títulos está a reafirmação aos direitos fundamentais, a ausência de controle fronteiriço interno da UE, o estabelecimento de uma regulamentação comum em matéria de asilo, imigração e vigilância fronteiriça externa, o reconhecimento da necessidade de aproximação da matéria penal entre os Estados-Membros, bem como o acesso à justiça.

Visando preservar tais objetivos, o TUE trata, no art. 75, a respeito da forma como pode se dar a política europeia para combater o financiamento do terrorismo:

*Artigo 75.º*

(ex-artigo 60.º TCE)

Sempre que seja necessário para realizar os objetivos enunciados no artigo 67.º no que respeita à prevenção do terrorismo e das atividades com ele relacionadas, bem como à luta contra esses fenômenos, o Parlamento Europeu e o Conselho, por meio de regulamentos adotados de acordo com o processo legislativo ordinário, definem um quadro de medidas administrativas relativas aos movimentos de capitais e aos pagamentos, como o congelamento de fundos, ativos financeiros ou ganhos econômicos que pertençam a pessoas singulares ou coletivas, a grupos ou a entidades não estatais, ou de que estes sejam proprietários ou detentores.

O Conselho, sob proposta da Comissão, adota medidas para dar execução ao quadro referido no primeiro parágrafo.

Os atos referidos no presente artigo compreendem as disposições necessárias em matéria de garantias jurídicas.

Esse é um compromisso da Estratégia Antiterrorista da UE<sup>211</sup>, editado no ano de 2005 e ainda em vigor, a qual possui quatro eixos: prevenir, proteger, perseguir, responder.

É exatamente no primeiro eixo, da prevenção, que se encontra o propósito de obstaculizar o financiamento ao terrorismo, pois é uma das fontes que permitem que pessoas em todo o mundo se conectem as redes terroristas.

Considerando-se o número populacional europeu, são pouquíssimos aqueles que se convertem ao terrorismo, pois há uma pequena gama de ideologias

---

<sup>210</sup> BISCOP, Sven; ANDERSSON, Jan Joel (Ed.). **The EU and the European security strategy: forging a global Europe**. Routledge, 2007, p. 140.

<sup>211</sup> Estratégia Antiterrorista da União Europeia. Disponível em: <<http://register.consilium.europa.eu/doc/srv?f=ST+14469+2005+REV+4&l=pt>>. Acesso em: 6 jun. 2016.

extremistas. Por isso prevenir implica em conhecer essa minoria e como se dá o seu aliciamento.

No mundo globalizado, dada a facilidade de se comunicar pela Internet, viajar, e até mesmo transferir dinheiro, torna-se fácil que uma pessoa se conecte com a rede terrorista. Então reforçar medidas de segurança no sentido de precaver esse recrutamento são indispensáveis. Um exemplo trazido pelo documento é o de reforçar a fiscalização de viagens para áreas conhecidas como campos de treinamento ou recepção de novos terroristas.

Além disso, uma forma de prevenir é a propagação da mensagem de que não será admitida a violência em nome de uma ideologia extremista, para o que propõe o engajamento da sociedade civil e, quanto ao terrorismo cujo pano de fundo é o religioso, necessárias são as ações de grupos religiosos que vão contra o radicalismo pregado pelas redes terroristas.

Proteger é um aspecto amplo e, nessa estratégia antiterrorista busca especificamente assegurar a guarda das fronteiras, dos meios de transporte e das infraestruturas basilares do bloco regional.

Aqui a Agência Europeia de Fronteiras (FRONTEX) é relevante para desenvolver relatórios de riscos que serão utilizados como fontes de ação para controle e vigilância das fronteiras externas da UE.

Desde a sua criação em Varsóvia no ano de 2004, a FRONTEX tem um papel de agência reguladora descentralizada, com autonomia financeira, administrativa e jurídica, para promover uma segurança fronteiriça integrada das UE<sup>212</sup>.

Seu trabalho segue uma estrutura tripartida, a primeira envolve a troca de informações e/ou cooperação entre os Estados-Membros sobre matérias de imigração e repatriamento, a segunda diz respeito à indigitada análise de risco decorrente do controle de fronteiras e alfândegas, e o terceiro está relacionado à sua cooperação com agentes externos, isto é, a cooperação internacional.

A ideologia da FRONTEX é justificada pelo Acordo de Schengen, datado de 1985, quando França, Alemanha, Bélgica, Luxemburgo e Países Baixos comprometeram-se a aplicar o princípio da livre circulação, abolindo os controles em suas fronteiras comuns. Em 1987, entrou em vigor o Ato Único Europeu, que estipulou

---

<sup>212</sup> GUILD, Elspeth; CARRERA, Sergio; BALZACQ, Thierry. **The changing dynamics of security in an enlarged European Union**. CEPS, 2008, p. 14.

também a livre circulação não só de pessoas, mas também de mercadorias, serviços e capitais.

Em 1990 houve uma implementação de Schengen mediante uma Convenção, à qual uniram-se a ela nos seis anos seguintes Itália, Espanha, Portugal, Grécia, Áustria, Dinamarca, Finlândia e Suécia. Até que, em 1999, o Acordo de Schengen foi incorporado como pilar da UE, como objetivo de criação do “Espaço de liberdade, segurança e justiça” sem fronteiras, como foi nomeado o Título V do TUE.

A supressão das fronteiras internas veio também acompanhada de medidas compensatórias de cooperação entre os Estados-Membros, que previam uma relação mais estreita entre a guarda fronteiriça, alfandegaria e judicial através do chamado Sistema de Informação Schengen. Estavam igualmente abarcados nesse Sistema as matérias inerentes à imigração e asilo de forma extensiva.<sup>213</sup>

Sobreleva ressaltar que em momento algum a UE deixou de abordar a antítese existente entre liberdade e segurança, para o que buscou exaustivamente um tratamento equilibrado nesse papel desempenhado pela FRONTEX. A segurança é um imperativo moderado pelo compromisso do bloco regional com a liberdade, *vis a vis*, aos Direitos Humanos.<sup>214</sup>

Tem-se que, por um lado, a criação da FRONTEX está intrinsecamente ligada ao Acordo de Schengen, na trajetória de europeização das fronteiras dos Estados-Membros. Por outro lado, não se olvida que a FRONTEX certamente está associada à forma como a UE reagiu ao 11 de setembro, ou seja, é uma resposta europeia na guerra ao terror.<sup>215</sup>

Nota-se que o eixo que se refere a perseguir o terrorismo visa agir ativamente na investigação dos terroristas não apenas nos limites geográficos da UE, mas também no estrangeiro, e, quando houver sua captura, entrega-los à justiça.

É verdade, entretanto, que a cada ataque terrorista, essa estratégia é posta em xeque, e o controle sobre a circulação de indivíduos fica mais rigoroso, com a criação de uma categorização de pessoas. Dada a crescente insegurança gerada pelas ameaças terroristas, a liberdade fica cada vez mais submetida a instrumentos e/ou

---

<sup>213</sup> BIGO, Didier. When two become one. **International relations theory and the politics of European integration: Power, security, and community**, v. 171, 2000, p. 185.

<sup>214</sup> BIGO, Didier. Internal and external aspects of security. **European security**, v. 15, n. 4, p. 385-404, 2006, p. 383.

<sup>215</sup> KASPAREK, Bernd. Borders and populations in flux: Frontex's place in the European Union's migration management. In: **The politics of international migration management**. Palgrave Macmillan UK, 2010. p. 119-140.

tecnologias feitos para a segurança dos meios de transporte ou locais públicos, aos quais todos os cidadãos e a Justiça ficam subordinados em nome do antiterrorismo.

216

Essa insegurança é, sobretudo, motivo de união que interliga os Estados-Membros num sentido de nova identidade, para a qual vão convergir num propósito de combate ao terrorismo. Assim dispõe o artigo 83 do TUE:

*Artigo 83.º*

(ex-artigo 31.º TUE)

1. O Parlamento Europeu e o Conselho, por meio de diretivas adotadas de acordo com o processo legislativo ordinário, podem estabelecer regras mínimas relativas à definição das infrações penais e das sanções em domínios de criminalidade particularmente grave com dimensão transfronteiriça que resulte da natureza ou das incidências dessas infrações, ou ainda da especial necessidade de as combater, assente em bases comuns.

São os seguintes os domínios de criminalidade em causa: terrorismo, tráfico de seres humanos e exploração sexual de mulheres e crianças, tráfico de droga e de armas, branqueamento de capitais, corrupção, contrafação de meios de pagamento, criminalidade informática e criminalidade organizada.

Trata-se da “Cooperação judiciária em matéria penal”, disposto no Capítulo 4 do TUE. Os ordenamentos jurídicos dos Estados-Membros têm disposições similares em se tratando de terrorismo.

Na Itália, o Código Penal elucida explicitamente o terrorismo, em seu artigo 270 bis, como “atos de violência com o fim de subverter a ordem democrática”.<sup>217</sup>

Em Portugal, o combate ao terrorismo foi fortalecido pela Lei 52, de 22 de Agosto de 2003, "Lei de Combate ao Terrorismo", a qual foi retificada pela Declaração de Retificação nº 16, de 29 de Outubro de 2003. Segundo a definição portuguesa, é considerado grupo, organização ou associação terrorista o fato de duas ou mais pessoas se unirem com o objetivo de prejudicar a integridade e a independência nacionais, alterar ou influenciar o funcionamento das instituições estatais previstas constitucionalmente, intimidar a população geral ou grupos de pessoas e até mesmo forçar autoridades públicas a praticarem um ato, abster-se de praticá-lo ou tolerar que o mesmo seja praticado.

O artigo 3º da Lei de Combate ao Terrorismo portuguesa ainda equipara às organizações terroristas todos aqueles que praticarem atos com o objetivo de

<sup>216</sup> KELSTRUP, Morten; WILLIAMS, Michael (Ed.). **International relations theory and the politics of European integration: power, security and community**. Routledge, 2006, p. 207.

<sup>217</sup> Tradução livre. Disponível em: <<http://www.juareztavares.com/textos/codigoitaliano.pdf>>. Acesso em: 27 fev. 2015.

prejudicar a integridade ou a independência de qualquer outro Estado que não o português, incluindo ameaças às autoridades ou à população do outro Estado. O artigo 4º dispõe que as pessoas que facilitarem, financiarem, treinarem, difundirem mensagens ao público incitando ações com a finalidade de difundir ideias para enfraquecer ou prejudicar a integridade ou a independência de um Estado, de igual modo será considerado terrorista.<sup>218</sup>

Já na Inglaterra a definição de terrorismo é ampla e encontra-se prevista na seção 1 da Lei antiterrorista de 2000, *Terrorism Act 2000*, que o define como sendo uma ação ou ameaça de ação praticada dentro ou fora do Reino Unido e que tenha como objetivo influenciar um governo, intimidar um público ou uma parcela da população e que envolva violência contra a pessoa, danos à propriedade, riscos à segurança ou à saúde pública, interferir nos sistemas eletrônicos e que sejam realizadas com o emprego de armas ou explosivos. Referidas ações devem ser empreendidas com a finalidade de disseminar uma causa política, racial, religiosa ou ideológica<sup>219</sup>. Após, sobreveio, ainda, a Lei Antiterrorista de 2006, *Terrorism Act 2006*, que enquadrou como terrorismo aqueles atos praticados com o objetivo de incentivar, praticar ou instigar os atos terroristas.<sup>220</sup>

Contudo, por tratar-se de acepções muito abrangentes, o Tribunal da Inglaterra quer a revisão da lei antiterrorismo para preservar a liberdade de imprensa. A preocupação com os profissionais da área surgiu após o jornalista brasileiro ser David Miranda ser preso no aeroporto de Londres em meados de agosto de 2013 e interrogado pela polícia britânica por quase nove horas. O brasileiro teria viajado a Berlim para realizar a entrega de documentos sigilosos a uma outra jornalista. Por essa razão, a polícia classificou sua atitude como suspeita o que gerou a necessidade do longo interrogatório.

Após o processo legal, a Corte de Apelação entendeu, utilizando-se da abrangência da Lei antiterrorista vigente no país, que não houve nenhum abuso da polícia britânica, pois a Lei não assegura qualquer prerrogativa quando o cidadão é um jornalista. Desta forma, com o objetivo de assegurar a liberdade de imprensa, a

---

<sup>218</sup> PROCURADORIA-GERAL DISTRITAL DE LISBOA. **Lei n.º 52/2003**, de 22 de Agosto. Lei de Combate ao Terrorismo (versão actualizada). Disponível em: <[http://www.pgdlisboa.pt/leis/lei\\_mos\\_tra\\_articulado.php?nid=119&tabela=leis](http://www.pgdlisboa.pt/leis/lei_mos_tra_articulado.php?nid=119&tabela=leis)>. Acesso em: 13 fev. 2016.

<sup>219</sup> TERRORISM ACT 2000. Disponível em: <[http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2000/11/pdfs/ukpga\\_20000011\\_en.pdf](http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2000/11/pdfs/ukpga_20000011_en.pdf)>. Acesso em: 13 fev. 2016.

<sup>220</sup> TERRORISM ACT 2006. Disponível em: <[http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2006/11/pdfs/ukpga\\_20060011\\_en.pdf](http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2006/11/pdfs/ukpga_20060011_en.pdf)>. Acesso em: 13 fev. 2016.

Corte de Apelação determinou ao Parlamento a discussão e a propositura de adaptações da Lei antiterror para preservar o trabalho da imprensa. Aqui, vê-se claramente a ideia europeia de balancear a segurança com a liberdade.

O paradoxo muitas vezes é confrontado porque, dada a enorme ameaça que é o terrorismo, a segurança pressupõe ter importância superior à liberdade e à soberania.

Mais do que um crime a ser combatido no ordenamento jurídico dos Estados-Membros, o terrorismo é a questão que se transmuta a nível transnacional, e o TUE refere-se a essa responsabilidade que vai além das fronteiras no Capítulo 5, que traz a necessária “Cooperação policial” em matéria de terrorismo:

*Artigo 88.º*

(ex-artigo 30.º TUE)

1. A Europol tem por missão apoiar e reforçar a ação das autoridades policiais e dos outros serviços responsáveis pela aplicação da lei dos Estados-Membros, bem como a cooperação entre essas autoridades na prevenção das formas graves de criminalidade que afetem dois ou mais Estados-Membros, do terrorismo e das formas de criminalidade lesivas de um interesse comum que seja objeto de uma política da União, bem como no combate contra esses fenômenos.

A EUROPOL ou Serviço Europeu de Polícia avoca a competência em matéria de criminalidade internacional e terrorismo. É integrante da Rede Judiciária da união Europeia (RJE), a qual demonstra que seus órgãos não são simplistas para responder ao terrorismo, mas sim agem de maneira multidimensional para abordar a ameaça, seja no aspecto legislativo e operacional, repressivo ou preventivo, interno ou externo.<sup>221</sup>

Originariamente, a EUROPOL foi criada pelo Tratado de Maastricht em 1992, tendo iniciado suas operações como Europol Drugs Unit (EDU) para auxiliar as forças policiais dos Estados-Membros em investigações criminais. Sua expansão levou mais de meia década até que passasse a ser responsável por outras áreas de crimes internacionais, como o terrorismo. Consolidou-se como organização em 1999, embora apenas em 2009, por disposição do Tratado de Lisboa conseguiu reforçar seu papel de órgão autônomo com status legal próprio.<sup>222</sup>

<sup>221</sup> MONAR, Jörg. Common Threat and Common Response? The European Union's Counter-Terrorism Strategy and its Problems. **Government and opposition**, v. 42, n. 3, p. 292-313, 2007, p. 292.

<sup>222</sup> BOȘILCĂ, Ruxandra Laura. Europol and Counter Terrorism Intelligence Sharing. **Europolyity-Continuity and Change in European Governance**, v. 7, n. 1, 2013, p. 8.

Na verdade, até os ataques do 11 de setembro, o terrorismo não estava classificado como uma prioridade na agenda da UE. Após essa fatídica data é que os líderes das agências de inteligência da UE, incluindo a EUROPOL, reuniram-se no evento denominado Clube de Berna, quando partilharam informações e práticas para edição do marco regulatório europeu na guerra ao terror.<sup>223</sup>

Mediante Força Tarefa contra o Terrorismo (CTTF<sup>224</sup>), a EUROPOL opera ligada a agentes de polícia dos Estados-Membros e visa recolher em tempo hábil informações relevantes de segurança contraterrorismo, a fim de traçar uma estratégia a depender da análise de ameaça resultante da informação compartilhada. Essa força tarefa, inclusive, pode ser utilizada como cooperação internacional mediante a solicitação de um Estado estrangeiro.<sup>225</sup>

Em 2010, o Programa Plurianual de Estocolmo, o qual definiu as prioridades da UE para fins de justiça, liberdade e segurança para o período compreendido entre 2010 e 2014, avoca aos Estados-Membros para confiar na maturidade operacional da Europol, motivo pelo qual devem utilizá-la na luta contra o terrorismo<sup>226</sup>. Tal disposição normativa reforça a necessidade de cooperação entre os Estados-Membros frente à essa ameaça, que não pode ser combatida apenas dentro de limites fronteiriços.

*Artigo 222.º*

1. A União e os seus Estados-Membros atuarão em conjunto, num espírito de solidariedade, se um Estado-Membro for alvo de um ataque terrorista ou vítima de uma catástrofe natural ou de origem humana. A União mobiliza todos os instrumentos ao seu dispor, incluindo os meios militares disponibilizados pelos Estados-Membros, para:

- a) – Prevenir a ameaça terrorista no território dos Estados-Membros,
  - proteger as instituições democráticas e a população civil de um eventual ataque terrorista,
  - prestar assistência a um Estado-Membro no seu território, a pedido das suas autoridades políticas, em caso de ataque terrorista;

...

2. Se um Estado-Membro for alvo de um ataque terrorista ou vítima de uma catástrofe natural ou de origem humana, os outros Estados-Membros prestam-lhe assistência a pedido das autoridades políticas do Estado-Membro afetado. Para o efeito, os Estados-Membros coordenam-se no Conselho.

<sup>223</sup> FÄGERSTEN, Björn. Bureaucratic resistance to international intelligence cooperation—the case of Europol. *Intelligence and national security*, v. 25, n. 4, p. 500-520, 2010, p. 506.

<sup>224</sup> Counter Terrorist Task Force (CTTF).

<sup>225</sup> BOȘILCĂ, Ruxandra Laura, op. cit., p. 10.

<sup>226</sup> “apoia os esforços para melhorar a cooperação entre a Europol e o Eurojust, a fim de se progredir na investigação das actividades transfronteiriças da criminalidade organizada;”. Programa de Estocolmo. Disponível em: <[HTTP://EUR-LEX.EUROPA.EU/LEGAL-CONTENT/PT/TXT/?URI=URISERV%3AJL0034](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/pt/txt/?uri=uriserv%3AJL0034)>. Acesso em: 6 jun. 2016.

É nesse momento que se destaca o quarto eixo da Estratégia Antiterrorista da UE, qual seja, responder ao terrorismo mediante a solidariedade entre os Estados-Membros para “gerir e minimizar as consequências dos atentados terroristas, tornando-nos mais capazes de fazer face à fase de rescaldo, à coordenação da resposta e às necessidades das vítimas”<sup>227</sup>.

São quatro vastos eixos que demonstram a adoção de uma política de longo prazo, não uma mera tentativa de contenção emergencial, embora sua edição tenha sido motivada pelos atentados terroristas à bomba em Madrid, na Espanha.

Impedir o engajamento de novos terroristas, assegurar a proteção de possíveis alvos, focar a repressão contra as redes terroristas já existentes, saber lidar com atentados formam bases eficientes de segurança. Essas medidas demonstram que as características da UE para combater o terrorismo são tanto psicológicas como operacionais. Cite-se desde a criação de um Dia europeu em homenagem às Vítimas do Terrorismo, até as missões antiterrorismo no estrangeiro.

Estudados os ordenamentos jurídicos de importantes atores na luta contra o terrorismo, mister se faz investigar como o Brasil tem lidado com a questão, que é uma preocupação global.

Enquanto os Estados estão há quase duas décadas sensibilizados pelo tema e motivados a viabilizar uma solução eficiente contra o terrorismo, é preciso entender o porquê do Brasil se mostrar inerte quanto ao tema em termos de legislação interna, pois apenas recentemente editou uma lei nesse sentido e tem se mostrado apático em termos de cooperação internacional.

### 3.3 O NOVEL MARCO REGULATÓRIO BRASILEIRO ANTITERRORISTA

Segundo a Constituição Federal do Brasil, no seu inciso VIII do artigo 4º, o repúdio ao terrorismo é princípio regente das relações internacionais da República.<sup>228</sup>

---

<sup>227</sup> Estratégia Antiterrorista da União Europeia. Disponível em:

<<http://register.consilium.europa.eu/doc/srv?f=ST+14469+2005+REV+4&l=pt>>. Acesso em: 6 jun. 2016.

<sup>228</sup> “Constituição da República Federativa do Brasil, art. 4º: A República Federativa do Brasil rege-se nas suas relações internacionais pelos seguintes princípios: I – independência nacional; II – prevalência dos direitos humanos; III – autodeterminação dos povos; IV – não-intervenção; V – igualdade entre os Estados; VI – defesa da paz; VII – solução pacífica de conflitos; VIII – repúdio ao terrorismo e ao racismo; IX – cooperação entre os povos para o progresso da humanidade; X – concessão de asilo político.” Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicaocompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm)>. Acesso em: 27 fev. 2015.

Todavia, a Lei Antiterrorismo, nº 13.260, só foi sancionada recentemente, em março de 2016, e com inúmeros vetos da então Presidente Dilma Rousseff, inclusive no que diz respeito ao artigo que conceituava o que seriam atos terroristas, sob a justificativa de que estariam contra o interesse público e a Constituição.

O texto final para o terrorismo o definiu como crime contra o Estado Democrático de Direito, *verbis*:

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 - atentar 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.

Os vetos aos dispositivos legais, em sua maioria, deram-se em razão da utilização de conceitos amplos e genéricos, com potenciais ofensivos diversos para uma mesma pena, o que, segundo a Presidência da República, feriria os princípios da proporcionalidade e da taxatividade.

Uma outra razão para os vetos refere-se à conduta considerada terrorista, pois, de acordo com a Presidente, esta já tem previsão legal em outros dispositivos penais.

A disposição que penalizava a incitação ao terrorismo, por exemplo, foi vetada porque tinha um sentido muito amplo e genérico, causando uma insegurança jurídica e infringindo a liberdade de expressão.

Também foi vetada a previsão de cumprimento de pena em presídio de segurança máxima, pois entendeu que seria contrária ao princípio de individualização da pena, por não levar em conta a personalidade do condenado, o grau de culpabilidade, os antecedentes, dentre outros.

No Brasil, antes da edição dessa Lei, não havia nenhuma regulamentação a respeito da matéria, a despeito do terrorismo estar listado como crime inafiançável no rol dos direitos e garantias fundamentais previsto no artigo 5, inciso XLIII da CF<sup>229</sup>.

Os órgãos responsáveis por prevenir o terrorismo no Brasil são a Polícia Federal, que é vinculada ao Ministério Público Federal, por meio da sua Coordenação-Geral de Polícia Criminal Internacional, a qual atua com o auxílio da Agência Brasileira de Inteligência (Abin), além de outros órgãos que detenham informações relevantes a esse respeito, como a Diretora de Polícia Judiciária, Marítima, Aeroportuária e de Fronteiras, dentre outros, além de receber e prestar auxílio mediante cooperação internacional.<sup>230</sup>

Há também um Sistema Nacional de Procurados e Impedidos, controlado pela Coordenação de Polícia de Imigração, órgão da Polícia Federal (Sinpi), cujo objetivo é investigar eventuais práticas terroristas no Brasil. O Sinpi é utilizado para o controle fronteiriço brasileiro, e é igualmente uma forma de combate ao terrorismo pela prevenção ou cooperação internacional, na medida em que tais informações podem ser reportadas a outros Estados quando necessário.<sup>231</sup>

O fato da edição da Lei ter demorado tanto causou consternação internacional, não apenas em razão do terrorismo ser uma preocupação global, mas sobretudo pelo fato do Brasil ter sediado um grande evento internacional no ano de 2014, a Copa do Mundo FIFA, e por estar prestes a sediar os Jogos Olímpicos de 2016.<sup>232</sup>

Enquanto a maioria dos Estados engrenaram esforços após os ataques do 11 de setembro para regulamentar suas legislações contra o terrorismo, o Brasil permaneceu inerte.

As críticas à essa postura foram respondidas pelo Estado brasileiro com a afirmação de que, oficialmente, não haveria terroristas dentro das fronteiras do Brasil.

---

<sup>229</sup> “Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes: ... XLIII - a lei considerará crimes inafiançáveis e insuscetíveis de graça ou anistia a prática da tortura, o tráfico ilícito de entorpecentes e drogas afins, o terrorismo e os definidos como crimes hediondos, por eles respondendo os mandantes, os executores e os que, podendo evitá-los, se omitirem;” Constituição Federal. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)>. Acesso em: 6 jun. 2016.

<sup>230</sup> JACINI, Wantuir Francisco Brasil. Terrorismo: atuação da Polícia Federal. **Revista CEJ**, v. 6, n. 18, p. 74-82, 2002, p. 75.

<sup>231</sup> *Idem*, p. 76-77.

<sup>232</sup> KORSTANJE, Maximiliano E.; TZANELLI, Rodanthi; CLAYTON, Anthony. Brazilian World cup 2014: Terrorism, tourism, and social conflict. **Event Management**, v. 18, n. 4, p. 487-491, 2014, p. 488.

A justificativa era aceitável na medida em que não há registros de ataques terroristas em solo brasileiro.

Aliás, ao se fazer a pesquisa se utilizando a expressão terrorismo na Corte constitucional brasileira, são pouquíssimos os achados e, em sua maioria, não dizem propriamente respeito a esse crime, sobretudo em razão da ausência, até então, de previsão normativa para esse crime.

A jurisprudência que enfrenta a matéria está mais relacionada aos pedidos de extradição, os quais tem encontrado resistência pelo Tribunal brasileiro quando se cogita que, em verdade, o extraditando foi condenado pelo crime de terrorismo mas que, na verdade, no caso concreto refere-se a crime relacionado à perseguição política, os quais os descaracterizam de atos terroristas. A propósito:

E M E N T A: PRISÃO PREVENTIVA PARA FINS EXTRADICIONAIS – EXTRADITANDO SUBMETIDO A INVESTIGAÇÃO PENAL PELA SUPOSTA PRÁTICA DO “CRIME DE TERRORISMO” – CONTROVÉRSIA DOUTRINÁRIA EXISTENTE EM TORNO DA DEFINIÇÃO E DA TIPIFICAÇÃO PENAL DOS ATOS DE TERRORISMO NO ORDENAMENTO POSITIVO BRASILEIRO – INDEFINIÇÃO, NO PLANO INTERNACIONAL, DO CONCEITO DE TERRORISMO PARA EFEITO DE SUA PREVENÇÃO E REPRESSÃO – CONVENÇÃO INTERAMERICANA CONTRA O TERRORISMO (2002) – O REPÚDIO AO TERRORISMO E A REJEIÇÃO DA EXCEÇÃO DE DELINQUÊNCIA POLÍTICA – PRECEDENTE DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL (Ext 855/Chile, Rel. Min. CELSO DE MELLO) – O POSTULADO DA TIPICIDADE (OU DA DUPLA INCRIMINAÇÃO) COMO UM DOS REQUISITOS NECESSÁRIOS AO ATENDIMENTO DO PEDIDO DE EXTRADIÇÃO (E, TAMBÉM, À DECRETAÇÃO DA PRISÃO CAUTELAR PARA EFEITOS EXTRADICIONAIS) – POSTULAÇÃO DEDUZIDA POR ESTADO ESTRANGEIRO QUE NÃO OBSERVA REQUISITOS IMPOSTOS PELO TRATADO BILATERAL DE EXTRADIÇÃO CELEBRADO COM O BRASIL – “PACTA SUNT SERVANDA” – PEDIDO DE PRISÃO CAUTELAR PARA EFEITOS EXTRADICIONAIS INSUSCETÍVEL DE ACOLHIMENTO, POR ESTAR INSUFICIENTEMENTE INSTRUÍDO – NECESSIDADE DE DILIGÊNCIAS COMPLEMENTARES – DETERMINAÇÃO DO RELATOR PARA QUE A INSTRUÇÃO DOCUMENTAL FOSSE COMPLEMENTADA – IMPRESCINDIBILIDADE DOS ELEMENTOS FALTANTES (DESCRIÇÃO DOS FATOS IMPUTADOS, INDICAÇÃO DO TEMPO E LOCAL DE SUA SUPOSTA OCORRÊNCIA, IDENTIFICAÇÃO DO ÓRGÃO JUDICIÁRIO COMPETENTE PARA O PROCESSO E JULGAMENTO DO ILÍCITO PENAL E CÓPIA DAS NORMAS CONCERNENTES AO REGIME JURÍDICO DA PRESCRIÇÃO PENAL NO ESTADO REQUERENTE) – NOTIFICAÇÃO FORMAL DA MISSÃO DIPLOMÁTICA DO ESTADO REQUERENTE – NÃO ATENDIMENTO DESSA DETERMINAÇÃO JUDICIAL – DESCUMPRIMENTO DE OBRIGAÇÃO JURÍDICO-PROCESSUAL QUE INCUMBE, EXCLUSIVAMENTE, AO ESTADO REQUERENTE – PRECEDENTES – PEDIDO DE PRISÃO CAUTELAR PARA EFEITOS EXTRADICIONAIS NÃO CONHECIDO – PROCESSO JULGADO EXTINTO. (PPE 730 QO, Relator(a): Min. CELSO DE MELLO, Segunda Turma, julgado

em 16/12/2014, ACÓRDÃO ELETRÔNICO DJe-037 DIVULG 25-02-2015 PUBLIC 26-02-2015)<sup>233</sup>

Da análise do acórdão, verifica-se que a República do Peru, à luz do Decreto nº 5.853/2006 que internalizou tratado bilateral de extradição entre o Peru e o Brasil, requereu a prisão preventiva de um cidadão peruano que se encontrava em território brasileiro, acusado de crime de terrorismo naquele Estado.

Embora o STF tenha ressaltado a importância do repúdio ao terrorismo, indeferiu o pedido de extradição por que não comprovado o referido crime, o qual não pode ser confundido com ato de criminalidade política.

Ressaltou que o Brasil, assim como outros Estados americanos, são signatários da Convenção Interamericana Contra o Terrorismo, pelo que devem se unir para prevenção e reprimenda de atos terroristas.

E, por mais que ainda não houvesse a regulamentação legal do crime de terrorismo no ordenamento jurídico brasileiro, o STF não deixaria de agir dentro de sua missão constitucional de combatê-lo no que tange à cooperação internacional nesse sentido. A propósito, mister trazer à baila o acórdão proferido pelo pleno da Suprema Corte Brasileira:

O REPÚDIO AO TERRORISMO: UM COMPROMISSO ÉTICO-JURÍDICO ASSUMIDO PELO BRASIL, QUER EM FACE DE SUA PRÓPRIA CONSTITUIÇÃO, QUER PERANTE A COMUNIDADE INTERNACIONAL.

- Os atos delituosos de natureza terrorista, considerados os parâmetros consagrados pela vigente Constituição da República, não se subsumem à noção de criminalidade política, pois a Lei Fundamental proclamou o repúdio ao terrorismo como um dos princípios essenciais que devem reger o Estado brasileiro em suas relações internacionais (CF, art. 4º, VIII), além de haver qualificado o terrorismo, para efeito de repressão interna, como crime equiparável aos delitos hediondos, o que o expõe, sob tal perspectiva, a tratamento jurídico impregnado de máximo rigor, tornando-o inafiançável e insuscetível da clemência soberana do Estado e reduzindo-o, ainda, à dimensão ordinária dos crimes meramente comuns (CF, art. 5º, XLIII).

- A Constituição da República, presentes tais vetores interpretativos (CF, art. 4º, VIII, e art. 5º, XLIII), não autoriza que se outorgue, às práticas delituosas de caráter terrorista, o mesmo tratamento benigno dispensado ao autor de crimes políticos ou de opinião, impedindo, desse modo, que se venha a estabelecer, em torno do terrorista, um inadmissível círculo de proteção que o faça imune ao poder extradicional do Estado brasileiro, notadamente se se tiver em consideração a relevantíssima circunstância de que a Assembléia Nacional Constituinte formulou um claro e inequívoco juízo de desvalor em relação a quaisquer atos delituosos revestidos de índole terrorista, a estes não reconhecendo a dignidade de que muitas vezes se acha impregnada a prática da criminalidade política.

---

<sup>233</sup> QUESTÃO DE ORDEM NA PRISÃO PREVENTIVA PARA EXTRADIÇÃO Nº 730, SEGUNDA TURMA DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, JULGADO EM 16.12.2014. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?incidente=4650538>>. Acesso em: 16 jun. 2016.

EXTRADITABILIDADE DO TERRORISTA: NECESSIDADE DE PRESERVAÇÃO DO PRINCÍPIO DEMOCRÁTICO E ESSENCIALIDADE DA COOPERAÇÃO INTERNACIONAL NA REPRESSÃO AO TERRORISMO.

- O estatuto da criminalidade política não se revela aplicável nem se mostra extensível, em sua projeção jurídico-constitucional, aos atos delituosos que traduzam práticas terroristas, sejam aquelas cometidas por particulares, sejam aquelas perpetradas com o apoio oficial do próprio aparato governamental, à semelhança do que se registrou, no Cone Sul, com a adoção, pelos regimes militares sul-americanos, do modelo desprezível do terrorismo de Estado.

- O terrorismo - que traduz expressão de uma macrodelinquência capaz de afetar a segurança, a integridade e a paz dos cidadãos e das sociedades organizadas - constitui fenômeno criminoso da mais alta gravidade, a que a comunidade internacional não pode permanecer indiferente, eis que o ato terrorista atenta contra as próprias bases em que se apóia o Estado democrático de direito, além de representar ameaça inaceitável às instituições políticas e às liberdades públicas, o que autoriza excluí-lo da benignidade de tratamento que a Constituição do Brasil (art. 5º, LII) reservou aos atos configuradores de criminalidade política.

- A cláusula de proteção constante do art. 5º, LII da Constituição da República - que veda a extradição de estrangeiros por crime político ou de opinião - não se estende, por tal razão, ao autor de atos delituosos de natureza terrorista, considerado o frontal repúdio que a ordem constitucional brasileira dispensa ao terrorismo e ao terrorista.

- A extradição - enquanto meio legítimo de cooperação internacional na repressão às práticas de criminalidade comum - representa instrumento de significativa importância no combate eficaz ao terrorismo, que constitui "uma grave ameaça para os valores democráticos e para a paz e a segurança internacionais (...)" (Convenção Interamericana Contra o Terrorismo, Art. 11), justificando-se, por isso mesmo, para efeitos extradicionais, a sua descaracterização como delito de natureza política." (Ext 855, Relator(a): Min. CELSO DE MELLO, Tribunal Pleno, julgado em 26/08/2004, DJ 01-07-2005 PP-00005 EMENT VOL-02198-1 PP-00029 RB v. 17, n. 501, 2005, p. 21-22)<sup>234</sup>

Da análise jurisprudencial é possível extrair o porquê do Estado brasileiro ter demorado tanto tempo para a edição de sua lei antiterrorista.

A resistência à edição da lei antiterrorismo se deu em razão de que, não há muitos anos atrás, a história brasileira foi marcada por ditadores que caçaram ou exilaram milhares de políticos oponentes nas décadas de 1970 e 1980.<sup>235</sup>

Durante o período da ditadura militar, entre 1964 a 1985, era considerado terrorista todo aquele que fosse contra o regime. Aquele considerado suspeito de estar tentando subverter a ordem imposta era preso, submetido à tortura e executado. O

<sup>234</sup> EXTRADIÇÃO Nº 855-2 REPÚBLICA DO CHILE, RELATOR MINISTRO CELSO DE MELLO, PLENO DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, DATA DE JULGAMENTO 01.07.2005. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=325004>>. Acesso em: 16 jun. 2016.

<sup>235</sup> WELSH, Rebecca. Understood But Undefined: Why Do Argentina and Brazil Resist Criminalising Terrorism. *Vienna J. on Int'l Const. L.*, v. 7, p. 327, 2013, p. 327.

governo militar, sob o pretexto de estar passando por um período revolucionário, não justificava e/ou fundamentava sua conduta juridicamente.<sup>236</sup>

A imprensa, assim como a opinião da sociedade civil, eram controladas. Não se permitia a livre manifestação de pensamento, tampouco o direito de organização sindical ou partidária e, inclusive, estudantil. Até mesmo as expressões artísticas foram censuradas.<sup>237</sup>

Com o apoio dos EUA, o governo militar brasileiro que havia deposto o Presidente João Goulart considerava terrorista era aquele que propagava as ideias do comunismo, ou que fossem contrárias aos princípios cristãos familiares. E, ainda, de outro lado, praticava também o terrorismo o próprio governo brasileiro, o denominado Terrorismo de Estado.<sup>238</sup>

No ano de 1980, por exemplo, vários atentados terroristas foram praticados mediante a utilização de cartas explosivas pela chamada Direita radical. As cartas contendo explosivos foram enviadas pelos Correios e, quando abertas, matou uma vítima na matriz da Ordem dos Advogados do Brasil (OAB) e causou danos graves à integridade física de outras vítimas na Câmara dos Vereadores, ambos os casos na cidade do Rio de Janeiro. O intuito era amedrontar a sociedade civil que estava se organizando contra o regime ditatorial.

Por outro lado, grupos terroristas se organizavam contra o Estado sob a influência da antiga URSS, China e Cuba, dos quais recebia treinamento para a prática de atos de terror, tais como, sequestro de aeronaves civis, uso de explosivos etc. A sua doutrina mais conhecida é o Mini-manual da Guerrilha Urbana, de autoria de Carlos Mariguella.<sup>239</sup>

Nesse contexto, a própria biografia dos últimos presidentes brasileiros demonstra que foram tachados como terroristas na época da ditadura militar, como Fernando Henrique Cardoso, Luis Inácio Lula da Silva, e Dilma Rousseff, os quais

---

<sup>236</sup> SILVA FILHO, José Carlos Moreira da. O Terrorismo de Estado e a Ditadura Civil-Militar no Brasil: direito de resistência não é terrorismo. **Revista Anistia-Política e Justiça de Transição**, n. 5, p. 50-75, 2011, p. 64-65.

<sup>237</sup> REIS FILHO, Daniel Aarão; RIDENTI, Marcelo; MOTTA, Rodrigo Patto Sá (ed.). **A ditadura que mudou o Brasil: 50 anos do golpe de 1964**. 2014, p. 51.

<sup>238</sup> Cf. MORAES, João Quartim de. A mobilização democrática e o desencadeamento da luta armada no Brasil em 1968: notas historiográficas e observações críticas. **Tempo social**, v. 1, n. 2, p. 135-158, 1989.

<sup>239</sup> JACINI, Wantuir Francisco Brasil, *op. cit.*, p. 77.

sofreram prisão, tortura e, essa última, foi vítima de tortura, pelo seu ativismo político contra o regime militar.<sup>240</sup>

A esse respeito, embora não seja objeto do presente trabalho, sobreleva ressaltar a Lei nº 6.683, de 19 de dezembro de 1.979, a qual concedeu anistia àqueles que cometeram terrorismo de Estado, e àqueles que lutaram contra o regime ditatorial, num caráter lato e intuito pleno, restrito apenas aqueles que já haviam sentença transitada em julgado.<sup>241</sup>

O Supremo Tribunal Federal (STF), no julgamento da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) nº 153, movida pelo Conselho Federal da OAB, considerou que

A lei estendeu a conexão aos crimes praticados pelos agentes do Estado contra os que lutavam contra o Estado de exceção; daí o caráter bilateral da anistia, ampla e geral, que somente não foi irrestrita porque não abrangia os já condenados – e com sentença transitada em julgado, qual o Supremo assentou – pela prática de crimes de terrorismo, assalto, sequestro e atentado pessoal.<sup>242</sup>

<sup>240</sup> LASMAR, Jorge Mascarenhas. A legislação brasileira de combate e prevenção do terrorismo quatorze anos após 11 de Setembro: limites, falhas e reflexões para o futuro. **Revista de Sociologia e Política**, v. 23, n. 53, p. 47-70, 2015, p. 52.

<sup>241</sup> “Art. 1º É concedida anistia a todos quantos, no período compreendido entre 02 de setembro de 1961 e 15 de agosto de 1979, cometeram crimes políticos ou conexo com estes, crimes eleitorais, aos que tiveram seus direitos políticos suspensos e aos servidores da Administração Direta e Indireta, de fundações vinculadas ao poder público, aos Servidores dos Poderes Legislativo e Judiciário, aos Militares e aos dirigentes e representantes sindicais, punidos com fundamento em Atos Institucionais e Complementares.

§ 1º - Consideram-se conexos, para efeito deste artigo, os crimes de qualquer natureza relacionados com crimes políticos ou praticados por motivação política.

§ 2º - Excetuam-se dos benefícios da anistia os que foram condenados pela prática de crimes de terrorismo, assalto, sequestro e atentado pessoal.”

Lei nº 6.683, de 28 de agosto de 1979. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L6683.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L6683.htm)>. Acesso em: 16 jun. 2016.

<sup>242</sup> Extrai-se do Voto do Ministro Eros Grau: “A Arguente tem razão: o legislador procurou estender a conexão aos crimes praticados pelos agentes do Estado contra os que lutavam contra o Estado de exceção. Daí o caráter bilateral da anistia, ampla e geral. Anistia que somente não foi irrestrita porque não abrangia os já condenados – e com sentença transitada em julgado, qual o Supremo assentou, veremos logo adiante – pela prática de crimes de terrorismo, assalto, sequestro e atentado pessoal.

Parenteticamente transcrevo, neste passo, o que afirmou o Ministro Julio de Sá Bierrenbach quando do julgamento pelo Superior Tribunal Militar, em sessão do dia 6 de fevereiro de 1980, do Recurso Criminal n. 5.367, relator o Ministro Jacy Guimarães Pinheiro:

‘Em 28 de junho próximo passado, ao tomar conhecimento do projeto da Lei da Anistia, que me foi trazido por um jornalista, critiquei o §2º do artigo 1º daquele projeto tal como estava redigido. Se o Governo desejava excetuar dos benefícios da anistia os indivíduos que praticaram crimes de terrorismo, assalto, sequestro e atentado pessoal, não deveria utilizar a expressão ‘os que foram condenados pela prática’ de tais crimes: melhor teria sido utilizar a palavra denunciados, abrangendo todos os processados por aqueles crimes que se constituiriam na exceção da Lei da Anistia. Como todos sabemos, condenados são aqueles cuja condenação transitou em julgado, isto é, quando não cabe mais recurso à decisão judicial.

Da forma em que estava no projeto, os condenados definitivamente por crimes de assalto, sequestro, atentado pessoal e terrorismo não seriam anistiados, ao passo em que os acusados

Não apenas o Brasil, mas também outros Estados latino americanos como o Paraguai, Uruguai e Argentina somente vieram a editar recentemente leis antiterrorismo para evitar o bloqueio de crédito do sistema financeiro internacional, pois, dado seu histórico de guerra civil e ditaduras, após a implementação do regime democrático, temem reviverem a época em que a oposição ao regime militar era considerada uma organização terrorista.

Por isso há um abrandamento do marco regulatório antiterrorista, de modo que, o Brasil não considera atividades de organizações fortemente armadas em áreas estratégicas, i. e., na indigitada Tríplice Fronteira, como crescentes células terroristas.<sup>243</sup>

Denomina-se Tríplice Fronteira a área em que se encontram a cidade brasileira Foz do Iguaçu, a cidade argentina Porto Iguazu e a Cidade do Leste do Paraguai. Diz-se tratar de um local que dissemina medo pela presença de redes terroristas, com pouca vigilância policial e intenso tráfico de drogas.<sup>244</sup>

---

pelos mesmos crimes, mas com processos em curso, seriam contemplados com a anistia! O projeto era injusto, pois beneficiaria os revéis, enquanto poderia manter no cárcere indivíduos menos responsáveis pelo mesmo delito, porém, já condenados. A celeridade da Justiça, tão desejada por todos nós, segundo o projeto, era contra os réus. Os condenados não seriam anistiados, enquanto aqueles cujos processos arrastavam-se na Justiça Militar receberiam o benefício da anistia. Sem ser jurista, nem ao menos bacharel em direito, fiz esta e outras críticas construtivas ao projeto da lei na data em que o mesmo foi publicado, acentuando que o projeto ainda não havia passado no Congresso e que eu me curvaria diante da decisão que fosse sancionada. Minas declarações, com um único propósito construtivo, evitar iniquidades, foram publicadas nos jornais de 1º de julho de 1979. Três ou quatro dias depois, um dos líderes do Governo no Congresso afirmava à imprensa que as injustiças seriam corrigidas com indulto presidencial. O projeto ainda não era lei, pois a mesma só foi sancionada dois meses depois, em 28.8.79, e já admitia injustiças ...' (negritos e grifos no original).

A propósito, lembre-se ainda que o STM, no dia 21 de novembro de 1979, no julgamento do Recurso Criminal n. 5.341, relator o Ministro Faber Cintra, concedeu anistia do artigo 1º da Lei n. 6.683/79 a quem, condenado por delito dela excluído pelo seu §2º, já cumprira inteiramente a pena que lhe fora imposta; isso em afirmando que o cumprimento da pena acarreta a cessação da punibilidade, exclusivamente a ela dizendo respeito, ao passo que a anistia diz com o fato perdoado. No mesmo sentido, aliás, as decisões tomadas nos Recursos Criminais n. 5.338, 5.459, 5.666 e 5.751 e na Apelação n. 37.808.

A verdade é que a anistia da Lei n. 6.683/79 somente não foi totalmente ampla por conta do que o §2º do seu artigo 1º definiu: a exclusão, a ela, dos condenados pela prática dos crimes de terrorismo, assalto, sequestro e atentado pessoal. Não foi ampla plenamente, mas seguramente foi bilateral.”. Supremo Tribunal Federal, ADPF nº 153/DF. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=612960>>. Acesso em: 16 jun. 2016.

<sup>243</sup> FRANCA FILHO, Marcilio Toscano; DE FIGUEIREDO, Celso Henrique Cadete. Tendências do terrorismo internacional e o “lugar” brasileiro: o panorama internacional, os desafios e as respostas brasileiras. **Sistema Penal & Violência**, v. 4, n. 1, 2012, p. 26-27.

<sup>244</sup> Idem.

Deste modo, não se olvida que há documentos oficiais, ainda que velados, e relatórios de vigilância dos EUA que indicam que há indivíduos e/ou grupos terroristas instalados no Brasil e que são suspeitos de realizar o financiamento do terrorismo, assim como o aliciamento de novos integrantes.<sup>245</sup>

É certo que o terrorismo age contra todos, não escolhe tampouco desenha fronteiras, razão pela qual o seu combate deve ser feito em compasso pelos Estados de Direito, inclusive pelo Brasil que, se antes estava à deriva por não possuir uma legislação específica regulamentando o tema, agora não possui mais escusas. As amarras ao passado não podem ser justificativas *ad eternum* para que o Estado brasileiro evite se posicionar, devendo adotar uma postura mais ativa em se tratando não apenas de segurança interna contra o terrorismo, mas também em termos de cooperação internacional.

Sendo o terrorismo um crime contra a paz e a segurança que atinge a todos indistintamente, à ordem democrática de direito de forma global, verifica-se que a resposta do Estado que melhor retrata a sua retaliação não encontra solução em seu ordenamento jurídico interno, pois eventual estado de exceção põe em xeque sua ordem constitucional vigente.

Assim, como exposto adiante, a luta contra o terrorismo deve se dar transversalmente à união ou cooperação mútua entre Estados, mediante tratados, isto é, no plano internacional ou comunitário, sempre pautado pelas garantias e liberdades individuais e coletivas.

### 3.4 A ORDEM INTERNACIONAL COMO SOLUÇÃO EFICIENTE NO COMBATE ANTITERRORISTA

Tratando-se de fenômeno global, os sistemas jurídicos internos dos Estados por si só não são capazes de enfrentar o terrorismo, carecem, pois, de um sistema jurídico internacional, regional ou de cooperação mútua entre os sujeitos de direito do Direito Internacional, pautado pelo respeito aos direitos fundamentais, que devem ser o seu vetor constitucional.

---

<sup>245</sup> JACINI, Wantuir Francisco Brasil, *op. cit.*, p. 77.

No plano do Direito Internacional, vários tratados ratificados pelos Estados em sua maioria têm imposto obrigações internacionais para prevenir, detectar, reprimir e punir os crimes considerados terroristas.<sup>246</sup>

A organização vanguardista em unir esforços na luta contra o terrorismo mediante a celebração de convenções internacionais foi a Organização da Aviação Civil Internacional, OACI, preocupada com a necessidade de se coibir atos que afetassem a segurança das aeronaves ou da aviação civil internacional como um todo. Em 1963, convocou seus Estados membros a celebrarem a Convenção referente às Infrações e a certos outros Atos cometidos a bordo de Aeronaves, seguida de mais três convenções e um protocolo de sua autoria, quais sejam, a Convenção para a Repressão da Captura Ilícita de Aeronaves, de 1970, a Convenção para a Repressão de Atos Ilícitos contra a Segurança da Aviação Civil, de 1971 (aprimorada e consolidada no ano de 2010<sup>247</sup>), o Protocolo para a Repressão de Atos Ilícitos de Violência nos Aeroportos ao Serviço da Aviação Civil, de 1988 e a Convenção sobre a Marcação dos Explosivos Plásticos para efeitos de Detecção, de 1991.

Verifica-se que, o desempenho da OACI foi relevante não apenas contra a ação terrorista, mas também contra atos de violência ou ações ilegais na aviação civil, redundando no aumento da segurança da aviação civil no âmbito internacional mediante a colaboração entre os Estados membros dessa Organização.

A mesma medida foi adotada pela Agência Internacional para a Energia Atômica – AIEA, a qual, receosa com o emprego de materiais nucleares em ações terroristas, convocou os Estados a assinarem a Convenção sobre a Proteção Física dos Materiais Nucleares, de 1980.

No ano de 1985, Achille Lauro, um navio de cruzeiro italiano foi sequestrado por membros da Frente de Libertação da Palestina - FLP enquanto navegava de Alexandria para Porto Said. Os sequestradores fizeram os tripulantes do navio de reféns e ameaçaram matá-los se Israel não libertasse 50 prisioneiros palestinos, além de terem ameaçado explodir o navio em caso de tentativa de qualquer tentativa de

---

<sup>246</sup> BARACHO, José Alfredo de Oliveira. A nova ordem jurídica internacional e o bioterrorismo. Em Terrorismo e Direito, In: BRANT, Leonardo Nemer Caldeira (coord.). **Terrorismo e Direito: os impactos do terrorismo na comunidade internacional e no Brasil**. Rio de Janeiro: Forense, 2003, p. 25.

<sup>247</sup> Administrative Package for Ratification of or Accession to the Convention on the Suppression of Unlawful Acts Relating to International Civil Aviation (Beijing convention, 2010). Disponível em: <[http://www.icao.int/secretariat/legal/Administrative%20Packages/Beijing\\_Convention\\_EN.pdf](http://www.icao.int/secretariat/legal/Administrative%20Packages/Beijing_Convention_EN.pdf)>. Acesso em: 27 fev. 2015.

resgate<sup>248</sup>. Essa ação terrorista motivou a Organização Marítima Internacional – OMI a criar a Convenção para a Repressão de Atos Ilícitos contra a Segurança da Navegação Marítima e o Protocolo para a Repressão contra a Segurança de Plataformas Fixas Localizadas na Plataforma Continental, de 1988.

No âmbito da ação das Nações Unidas destacam-se os seguintes tratados, que fazem parte do estandarte “luta contra o terrorismo”: a Convenção sobre a Prevenção e Repressão de Infrações contra Pessoas gozando de Proteção Internacional, incluindo Agentes Diplomáticos, de 1973, a Convenção contra a Tomada de Reféns, de 1979, a Convenção Internacional para a Repressão de Atentados Terroristas à Bomba, de 1997, a Convenção Internacional para a Repressão do Financiamento do Terrorismo, de 1999, a Convenção para a Repressão de Atos de Terrorismo Nuclear, de 2005.<sup>249</sup>

À míngua de um sistema jurídico internacional centralizado, os Estados devem fazer com que tais convenções integrem seus ordenamentos jurídicos internos. É o repúdio ao terrorismo pautando suas relações internacionais, paralelamente aos princípios da prevalência das garantias e liberdades individuais e coletivas e da solução pacífica de conflitos. Trata-se da contingência entre o Direito Constitucional e o Direito Internacional, que Norberto Bobbio chama de *pactum societatis mundial*.<sup>250</sup>

Com efeito, do ponto de vista teórico, a ênfase exclusiva no repúdio ao terrorismo em detrimento da aplicação ponderada e conjunta dos três princípios acima mencionados leva à contenção e não à expansão da transparência do poder, que é uma exigência da democracia, e tem como um dos seus requisitos o exercício em público do poder comum. Pode-se dizer que a tendência que se verifica nos Estados Unidos mas também na Europa, da suspensão sem limites da ordem jurídica com o objetivo de combater o terrorismo, compromete este requisito. Enseja arcana imperii e fortalece tanto o que Bobbio denomina o cripto governo – ou seja, a atuação na sombra dos serviços secretos, quanto aumenta o risco do “poder onividente” ex parte principis, que fiscaliza e controla as pessoas sem as apropriadas garantias de um Estado democrático de direito (cf. Norberto Bobbio, *Il futuro della democrazia*, cit. p. 108-110).<sup>251</sup>

Analisando o atual cenário internacional, inúmeras são as objeções encontradas pelos Estados para que adotem uma postura mais cooperativa, em razão

<sup>248</sup> HALBERSTAM, Malvina. Terrorism on the high seas: the Achille Lauro, piracy and the IMO convention on maritime safety. **The American Journal of International Law**, Washington DC, v. 82, n. 2, p. 269-310, Abr. 1988, p. 269.

<sup>249</sup> UNITED NATIONS. **Action to counter terrorism**. Disponível em: <<http://www.un.org/en/terrorism/instruments.shtml>>. Acesso em: 27 fev. 2015.

<sup>250</sup> BOBBIO, Norberto. **Il futuro della democrazia**. Turim: Einaudi, 1995, p. 207.

<sup>251</sup> LAFER, Celso. A democracia diante do terrorismo transnacional. **Política Externa**, v. 14, n. 4, p. 127-133, mar./abr./mai. 2006, p. 130.

de crises financeiras, subsídios comerciais e agrícolas, impactos decorrentes de movimentos imigrantes, a xenofobia acentuada pelos fundamentalismos e conflitos étnicos etc.<sup>252</sup>

Entretanto, os fatos atuais decursivos do terrorismo há muito se tornou um revés internacional, ultrapassando a fronteira dos Estados, ameaçando a paz e a segurança coletiva, de modo que as tensões daí decorrentes somente são passíveis de serem solucionadas mediante um verdadeiro pacto da sociedade internacional, como propõe Bobbio.<sup>253</sup>

Conforme salientado alhures, lançar mão do modo schmittiano, de modo a apenas evidenciar a afirmação de soberania do Estado, não traz solução efetiva de combate ao terror e põe em xeque não apenas a segurança coletiva, mas também a própria ordem constitucional democrática de separação de poderes dos Estados, além de quebrar a missão de solução pacífica de conflitos do Direito Internacional. Em nome da guerra ao terror não se justifica uma transgressão política ambígua.

Nesse contexto, sobrepõe ressaltar o relatório de Kofi Annan denominado *In Larger Freedom: towards development, security and human rights for all*, datado de 21 de março de 2005. Ressaltando três liberdades previstas no preâmbulo da Carta das Nações Unidas – a liberdade para viver sem medo, a liberdade para viver sem miséria, a liberdade para viver com dignidade, Kofi Annan destaca, no que tange ao tema ora estudado, a necessidade de se haver um consenso entre os Estados a respeito das ameaças contemporâneas à segurança internacional.

Sendo o terrorismo uma manifesta negação aos direitos fundamentais, ao Estado de Direito, à proteção de civis, à solução pacífica de controvérsias, é importante uma ação preventiva dos Estados com base na cooperação entre si. Com amparo também da sociedade civil, Kofi Annan propõe no citado relatório cinco pilares: dissuadir as pessoas de recorrer ao terrorismo ou apoiá-lo; negar aos terroristas o acesso a fundos e materiais; dissuadir os Estados de patrociná-lo; desenvolver a sua capacidade para derrotá-lo; e, a defesa dos Direitos Humanos na luta contra o terrorismo.<sup>254</sup>

---

<sup>252</sup> Cf. FERRAZ, Daniel Amin; HAUSER, Denise. **A nova ordem mundial e os conflitos armados**. Mandamentos, 2002.

<sup>253</sup> BOBBIO, Norberto. Op. cit., p. 203-211.

<sup>254</sup> Tradução livre. "Preventing catastrophic terrorism: States should commit to a comprehensive anti-terrorism strategy based on five pillars: dissuading people from resorting to terrorism or supporting it; denying terrorists access to funds and materials; deterring States from sponsoring terrorism; developing State capacity to defeat terrorism; and defending human rights. They should conclude a

Lê-se que seus pilares constituem a repulsa ao terrorismo em qualquer conjuntura, seja aquele praticado por extremistas, seja aquele praticado pelo uso de força governamental a título de qualquer bandeira, inclusive a da guerra ao terror, pois vai de encontro tanto aos valores consagrados na constituição dos Estados democráticos, quanto aos *pactum societatis mundial* de Bobbio ora citado, em agravo ao Direito Internacional.

Assim, Kofi Annan finaliza o relatório nesse quesito indicando a imprescindibilidade de criação, pelos Estados, de uma ampla convenção, baseada numa “clara e consensual definição”<sup>255</sup>, do terrorismo. Ocorre que, decorrida uma década, conforme ressaltado alhures, carece ainda a acepção do terrorismo num tratado que o defina distinta e conciliatoriamente no plano internacional.

Numa era em que grupos terroristas como o EI estão rapidamente conquistando territórios que equivalem a um percentual considerável no Iraque e na Síria, apropriando-se da exploração de petróleo para seu financiamento próprio, ativos bancários, patrimônios históricos da humanidade, a Sociedade Internacional se encontra face a face a um inimigo comum a todos os Estados de Direito, pois não ameaça a paz e a segurança no Oriente Médio, mas sim propaga o terror na difusão de suas células terroristas por todo o Ocidente.

À vista disso, é notório que a repressão e o combate ao terrorismo enfrentam dificuldades para sua solução, transformando-se em objeto proeminente no Direito Constitucional do Estado de Direito e no Direito Internacional. Ante a ausência de um sistema internacional centralizado, a cooperação entre os Estados, mediante a celebração de instrumentos jurídicos internacionais a serem internalizados em seus ordenamentos próprios é a solução eficiente no combate ao terrorismo, pois convergem tanto para a afirmação do Estado de Direito, como para a confiança na paz e segurança coletiva.

---

comprehensive convention on terrorism, based on a clear and agreed definition. They should also complete, without delay, the convention for the suppression of acts of nuclear terrorism.” Disponível em: <[http://www.un.org/en/events/pastevents/pdfs/larger\\_freedom\\_exec\\_summary.pdf](http://www.un.org/en/events/pastevents/pdfs/larger_freedom_exec_summary.pdf)>. Acesso em: 27 fev. 2015.

<sup>255</sup> Tradução livre. “They should conclude a comprehensive convention on terrorism, based on a clear and agreed definition.” Disponível em: <[http://www.un.org/en/events/pastevents/pdfs/larger\\_freedom\\_exec\\_summary.pdf](http://www.un.org/en/events/pastevents/pdfs/larger_freedom_exec_summary.pdf)>. Acesso em: 27 fev. 2015.

## CONCLUSÃO

O terrorismo, embora tenha surgido na antiguidade, é uma questão iminente e global. Desde os atentados aos Estados Unidos da América no dia 11 de setembro de 2001, até o ano em voga, passados quase quinze anos, sobretudo com as constantes execuções de reféns divulgadas pelo grupo terrorista EI, constitui tema hodierno e preocupante na agenda dos Estados de Direito e da Sociedade Internacional como ameaça à paz e a segurança.

Sabe-se que, o terrorismo é uma forma excepcional de atuação política, geralmente financiado por Estados para atingir propósitos velados, ideológicos ou financeiros, embora seja prática vigorosamente repudiada nas relações internacionais.

Seu conceito não possui aceção consensual, encontrando conteúdo diverso no plano jurídico, teórico ou legal, a depender do ordenamento jurídico de cada Estado. Pode-se, contudo, afirmar, pela aproximação dos diversos entendimentos sobre o terrorismo, que se trata de um manifesto violento com o propósito de ameaçar ou atemorizar um determinado público insuspeito através de ataques imprevisíveis, com fins políticos *lato sensu*.

Como forma de se escudar de um próximo ataque, os Estados criam leis cada vez mais severas, por vezes tolhendo garantias e liberdades individuais e coletivas em nome da dita guerra ao terror. Revolve-se aqui ao exemplo da prisão de Guantánamo, base naval norte americana, fruto do *Patriot Act*, uma lei editada pelos Estados Unidos da América em retaliação ao 11 de setembro de 2001, a qual contém 342 páginas e mais de 15 Estatutos.

Referida atuação americana espousa a Teoria de Carl Schmitt de aniquilação do que o Estado nomeia como seu legítimo inimigo ou guerrilheiro. Uma vez capturado, o guerrilheiro está contido numa situação de limbo jurídico, eis que suspensas as garantias individuais e coletivas previstas no Estado constitucional, estando apto ao extermínio ou execução sumária.

Agamben denomina tal disposição de Estado de Exceção, e faz uma analogia entre o guerrilheiro e o campo de concentração na Alemanha nazista. Deduz-se dessa leitura a fragilidade da teoria schmittiana, pois permite ao Estado um governo tirano

ou que dita as suas leis afora do sistema de pesos e contrapesos da separação de poderes.<sup>256</sup>

Deflui-se que a teoria schmittiana deflagra o estado de natureza previsto na Tradição Hobbesiana, onde as relações internacionais consistem no conflito entre os estados, a natureza da política internacional é o estado de guerra, cuja prescrição de conduta é a total liberdade do Estado para perseguir suas metas, sem quaisquer restrições morais ou legais.<sup>257</sup>

A suspensão da Constituição no Estado de Exceção põe em cheque a democracia, de modo que não é possível se conceber como plausível que o combate ao terrorismo possa esvaziar o sistema jurídico de proteção aos direitos fundamentais<sup>258</sup>.

Resulta daí a relevância do estudo do caso Kadi e Al Barakaat contra o Conselho da UE. Em um primeiro momento, a UE executa uma Resolução do CSONU em seu ordenamento jurídico comunitário, congelando os bens patrimoniais dos Autores porque acusados unilateralmente de financiar o terrorismo.

Se em nome da paz e da segurança internacionais possibilita-se afastar o Direito à Propriedade, ao Contraditório e à Tutela Jurisdicional Efetiva cria-se um cenário de insegurança jurídica, no qual ninguém poderá se salvar uma vez declarado terrorista ou inimigo do Estado.

Em primeira instância, o TJUE decidiu que a causa seria improcedente porque não cabia à UE fiscalizar a legalidade da medida adotada pelo CSONU, cabendo-lhe apenas executá-la.

Em última instância o TJUE reformou essa decisão justificando que, em verdade, embora não caiba à UE fiscalizar atos adotados pela ONU, esse bloco regional é regido por um Tratado que visa precipuamente resguardar os Direitos Humanos. E, no caso em voga, foi patente a violação aos direitos fundamentais à Propriedade, ao Contraditório e à Tutela Jurisdicional Efetiva. Portanto, coube ao TJUE resguardar os referidos direitos e garantias fundamentais de Kadi e Al Barakaat, mas por força da integração dos Estados-Membros através de seu Tratado constitutivo da UE, ou seja, pelo Direito Comunitário.

---

<sup>256</sup> AGAMBEN, Giorgio. Op. cit., p. 36-37.

<sup>257</sup> BULL, Hedley. Op. cit., p. 33.

<sup>258</sup> TRIBE, Laurence H. e GUDRIDGE, Patrick O. Op. cit., p. 1807.

Tem-se, no indigitado caso, um avanço em Direitos Humanos que é relevante, justificando a investigação de seus efeitos, pois é matéria de interesse a todos os homens, que independe da nacionalidade. A educação, no que diz respeito à pesquisa e ao diálogo aberto, desempenha papel fundamental no aperfeiçoamento e fortalecimento dos sistemas de proteção aos direitos humanos<sup>259</sup>. Nesse quesito, o Direito Comunitário, aplicado pelo TJUE apresentou um importante precedente jurisprudencial, com repercussão na ordem jurídica internacional.

Sobretudo porque, em se tratando de competência dos tribunais de justiça dos Estados de Direito, verifica-se uma importante construção jurídica do TJUE no sentido de que, qualquer tribunal é competente para analisar a violação a direitos fundamentais perpetrada por qualquer Estado ou Organização Internacional à luz do *jus cogens*.

Isto é, levando-se em conta a supremacia dos Direitos Humanos, pois a proteção aos direitos fundamentais é um princípio imperativo no Direito Internacional, qualquer norma que a viole é nula de pleno direito segundo prevê o artigo 53 da Convenção de Viena sobre o Direito dos Tratados. Estando a norma eivada de nulidade, qualquer tribunal conjurado poderá efetuar o controle dessa legalidade ao caso concreto.

Ao adotar as medidas antiterrorismo, onde os bens de um indivíduo que pode ter relação com o terrorismo são congelados, além de todas as outras consequências que isso pode desenvolver, o CSONU tem direta relação com o indivíduo, o que precipuamente seria função dos Estados nacionais. Assim, pode ocorrer uma intervenção nos direitos desses atores envolvidos, já que estes são tutelados por ordenamentos jurídicos nacionais. Verifica-se, dessa forma, que existe uma ambiguidade quando considerados os interesses da Sociedade Internacional, quando pretende combater o terrorismo de forma eficaz, com os interesses dos Estados nacionais que pretendem priorizar a proteção legal de seus cidadãos, com relação aos Direitos Humanos.

Assim, em que pese o *jus cogens* e a suposta prevalência das decisões proferidas em sede de ONU, no caso concreto estudado, o Caso Kadi, no qual foram feridos Direitos Humanos basilares como o Direito ao Contraditório, à Propriedade e a Tutela Jurisdicional Efetiva, em prol de uma suposta paz e/ou segurança

---

<sup>259</sup> TRINDADE, Antônio Augusto Cançado. **Tratado de Direito Internacional dos Direitos Humanos**. v. 3. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 2003, p. 91.

internacionais que estariam sendo ameaçadas de forma abstrata, verificou-se que o TJUE agiu de forma a salvar os Direitos Humanos, demonstrando ser competente para anular, ainda que indiretamente, decisões proferidas pelo CSONU.

Esse desenrolar do Caso Kadi, em confronto com as ideias do Direito Internacional, afigura-se um caso polêmico, por trazer à tona a possibilidade de controle de decisões adotadas no âmbito do Direito Internacional por instituições do âmbito do Direito Comunitário ou tribunais de justiça dos Estados de Direito da Sociedade Internacional.

O que se pode considerar é que ao realizar tal decisão, abre-se uma jurisprudência para diferentes interpretações. Levando-se em consideração que as *smart sanctions* foram desenvolvidas na tentativa de tornar o combate ao terrorismo internacional eficaz, por serem medidas aplicadas de maneira uniforme e abrangente no âmbito internacional, o que provoca certo enfraquecimento de organizações terroristas, ao se abrirem novas interpretações e/ou lacunas, pode ocorrer o enfraquecimento das ações antiterrorismo.

Por outro lado, tais medidas implicam necessariamente na violação às liberdades e garantias fundamentais do ser humano conquistadas a duras penas no Estado Democrático de Direito. Revela-se um paradoxo, uma dualidade de entendimentos que precisa ser melhor estudada e discutida nos ordenamentos jurídicos de todos os Estados de Direito e pela Sociedade Internacional.

Sobreleva ressaltar que, no atual momento, em que conceitos de supranacional e direito pós-nacional estão substituindo o conservadorismo dominante no Direito Internacional, toma espaço o Direito Comunitário, com sua lição maior que é a UE, integrada por Estados-Membros que, não obstante a sua diversidade cultural e tantos interesses divergentes, são regidos por instituições comuns que primam pelos princípios da liberdade, da democracia e, sobretudo, do respeito aos Direitos Humanos.

Com efeito, a guerra ao terror não justifica a transgressão à separação de poderes ou às garantias fundamentais do ser humano. A forma mais eficiente de salvaguarda dos Estados está no *pactum societatis mundial* advogado por Bobbio, revela-se na contingência entre o Direito Constitucional do Estado de Direito e o Direito Internacional.<sup>260</sup>

---

<sup>260</sup> BOBBIO, Norberto Op. cit., p. 207.

Mediante a celebração de tratados, os Estados cooperam mutuamente entre si, trazendo resultados palpáveis no plano internacional. Ora destacam-se a atuação da Organização da Aviação Civil Internacional, OACI, e da Organização Marítima Internacional, OMI que, através das convenções ratificadas nas suas respectivas áreas de atuação, culminaram no aumento da segurança, respectivamente, da aviação civil e da navegação marítima.

À míngua de uma Sociedade Internacional centralizada, os Estados contam com 14 convenções cujo objeto é o combate ao terrorismo no âmbito das Nações Unidas. Não obstante, carece ainda um instrumento jurídico internacional que defina de forma clara e consensual o terrorismo, e, segundo Kofi Annan, o repúdio a tais atos de violência clamam cinco pilares: dissuadir as pessoas de recorrer ao terrorismo ou apoiá-lo; negar aos terroristas o acesso a fundos e materiais; dissuadir os Estados de patrociná-lo; desenvolver a sua capacidade para derrotá-lo; e, a defesa dos direitos humanos na luta contra o terrorismo.<sup>261</sup>

É notório que a repressão e o combate ao terrorismo é um desafio urgente dos Estados, e a busca por uma fórmula de remédio transforma-se em objeto proeminente no direito interno e no Direito Internacional. A fim de que o pacto entre o povo e o Estado seja mantido de respeito às garantias e liberdades individuais e coletivas, a luta contra o terror deve obedecer não apenas a normas internacionais, mas à efetiva cooperação entre os Estados estabelecida pela Ordem Internacional emergente.

---

<sup>261</sup> IN LARGER FREEDOM: **Towards Development, Security and Human Rights for All**. Disponível em: <[http://www.un.org/en/events/pastevents/pdfs/larger\\_freedom\\_exec\\_summary.pdf](http://www.un.org/en/events/pastevents/pdfs/larger_freedom_exec_summary.pdf)>. Acesso em: 27 fev. 2015.

## REFERÊNCIAS

AGAMBEN, Giorgio. **Homo Sacer: O poder soberano e a vida nua**. Tradução de Henrique Burigo. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 2002.

AMORIM, Alexandre Santos de. **A globalização do radicalismo islâmico: um estudo de caso da Al Qaeda sob a luz do choque de civilizações**. 2009.

ARENDT, H. **Origens do totalitarismo**. Tradução Roberto Raposo. São Paulo: Companhia das Letras, 1989.

ATWAN, Abdel Bari. **The secret history of al Qaeda**. Univ of California Press, 2008.

AZANI, Eitan. **Hezbollah: the story of the party of God: from revolution to institutionalization**. Springer, 2016.

BANKS, William C. And the Wall Came Tumbling Down: Secret Surveillance After the Terror. **U. Miami L. Rev.**, v. 57, p. 1147, 2002.

BARACHO, José Alfredo de Oliveira. A nova ordem jurídica internacional e o bioterrorismo. Em Terrorismo e Direito. In: BRANT, Leonardo Nemer Caldeira (coord.). **Terrorismo e Direito: os impactos do terrorismo na comunidade internacional e no Brasil**. Rio de Janeiro: Forense, 2003.

BARNABÉ, Israel Roberto; MINUCCI, Caroline de Andrade Silva. Guerra do Iraque: Clinton e Bush—uma análise comportamental. **Relações Internacionais no Mundo Atual**, n. 8, p. 21-44, 2012.

BECK, U. **Sociedade de risco: rumo a uma outra modernidade**. 1. ed. São Paulo: Ed. 34, 2010.

BIANCHI, Andrea. Security Council's Anti-terror Resolutions and their Implementation by Member States: An Overview. **Journal of International Criminal Justice**. Dec., 2006. Disponível em: <<http://jicj.oxfordjournals.org/content/early/2006/12/15/jicj.mql079.extract>>. Acesso em: 20 fev. 2016.

BIERSTEKER, Thomas J.; ECKERT, Sue E. (ed.). **Countering the financing of terrorism**. Routledge, 2007.

BIGO, Didier. Internal and external aspects of security. **European security**, v. 15, n. 4, p. 385-404, 2006.

BIGO, Didier. When two become one. International relations theory and the politics of European integration. **Power, security, and community**, v. 171, 2000.

BISCOP, Sven; ANDERSSON, Jan Joel (ed.). **The EU and the European security strategy: forging a global Europe**. Routledge, 2007.

BOBBIO, Norberto. **Il futuro della democrazia**. Turim: Einaudi, 1995.

BORGES, João Vieira. **O Terrorismo Transnacional e o Planeamento Estratégico de Segurança Nacional dos Estados Unidos da América**. 1. Ed. Porto: Fronteira do Caos Editores, 2013.

BOȘILCĂ, Ruxandra Laura. Europol and Counter Terrorism Intelligence Sharing. **Europolity-Continuity and Change in European Governance**, v. 7, n. 1, 2013, p. 8.

BRANT, Leonardo Nemer Caldeira. **Terrorismo e Direito: os impactos do terrorismo na comunidade internacional e no Brasil**. 1. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2003.

BRISARD, Jean-Charles; MARTINEZ, Damien. **Zarqawi: the new face of Al-Qaeda**. Polity, 2005.

BULL, Hedley. **A Sociedade Anárquica**. Tradução Sérgio Bath. Brasília: Editora Universidade de Brasília, Instituto de Pesquisas de Relações Internacionais; São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 2002.

BURCA, Grainne de. The EU, the European Court of Justice and the International Legal Order after Kadi. **Harvard International Law Journal**, Boston, v. 1, n. 51, 2009. Disponível em: <[http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=1321313](http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1321313)>. Acesso em: 6 nov. 2015.

BURKE, Jason. **Al Qaeda**. Foreign Policy, p. 18-26, 2004.

BURKE, Jason. **Al-Qaeda: A verdadeira história do radicalismo islâmico**. Tradução Carlos Alberto Medeiros. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2007.

BUZAN, Barry. Will the 'global war on terrorism' be the new Cold War? **International affairs**, v. 82, n. 6, p. 1101-1118, 2006.

CÁCERES, Jorge. Terrorismo de estado. **Revista ABRA**, v. 10, n. 13-14, p. 345-356, 1990.

CALFAT, Natalia Nahas. O Estado Islâmico do Iraque e do Levante: Fundamentos Políticos à Violência Política. **Conjuntura Austral**, v. 6, n. 31, p. 6-20, 2015.

CAMPOS, João Mota de; CAMPOS, João Luiz de. **Contencioso comunitário**. Curitiba: Juruá, 2008.

CAMPOS, João Mota de. **Manual de Direito Comunitário - O Sistema Institucional, A Ordem Jurídica, O Ordenamento Económico da União Europeia**. Juruá Editora, 2008.

CANOTILHO, J. J. Um Olhar Jurídico-Constitucional sobre a Judicialização da Política e a Politicização da Justiça. In: Conferência Proferida no Supremo Tribunal de Justiça. Lisboa.

CASTAÑEDA, Silvia Lucía Forero. La migración por asilo y la construcción de la Política Exterior y de Seguridad Común de la Unión Europea: evidencia desde el caso griego. **OASIS**, n. 22, p. 93-115, 2015.

COMBS, Cynthia C. **Terrorism in the 21st century**. 7. ed. Charlotte: Pearson Education, 2012.

CORDESMAN, Anthony H. **Iran's Support of the Hezbollah in Lebanon**. Washington, DC: Center for Strategic and International Studies, 2006.

COZER, Danielle Braun Calavotte. A vulnerabilidade dos direitos fundamentais na política americana de combate ao terrorismo. **UNESC em Revista**, Colatina, v. 9, n. 20, p. 51-65, jul./dez. 2006.

CRUICKSHANK, Paul; ALI, Mohannad Hage. Abu Musab Al Suri: Architect of the New Al Qaeda. **Studies in Conflict & Terrorism**, v. 30, n. 1, p. 1-14, 2007.

DE CASTRO VIEIRA, Danilo Porfírio. A barbárie em nome de Deus: obscurantismo e intolerância religiosa no Oriente Médio como a antítese do Islã. **Cadernos de Campo**, n. 19, 2015. Disponível em: <<http://seer.fclar.unesp.br/cadernos/article/view/7513/5531>>. Acesso em 14 fev. 2016.

DE QUEIROZ BARBOSA, Luciana Hsiao Tebaldi. **A justiça perdida nas mil e uma noites**. Mestrado em Direito. Disponível em: <[http://www.sapientia.pucsp.br/tde\\_arquivos/9/TDE-2013-06-06T07:50:29Z-13659/Publico/Luciana %20Hsiao%20Tebaldi%20de%20Queiroz%20Barbosa.pdf](http://www.sapientia.pucsp.br/tde_arquivos/9/TDE-2013-06-06T07:50:29Z-13659/Publico/Luciana%20Hsiao%20Tebaldi%20de%20Queiroz%20Barbosa.pdf)> Acesso em: 27 mar. 2016.

DEMANT, Peter R.; FINGUERUT, Ariel. The United States in the Middle East (2001–2014): from intervention to retrenchment/ Os EUA no Oriente Médio (2001–2014): da intervenção ao cerceamento. **Brazilian Journal of International Relations**, v. 4, n. 3, p. 442-475, 2015.

ECHEVERRIA, Andrea de Quadros Dantas. **Combatente inimigo, homo sacer ou inimigo absoluto?** O Estado de Exceção e o novo homos na terra. 1. ed. Curitiba: Ed. CRV, 2013.

ECHEVERRIA, Andrea de Quadros Dantas. Partisan x Homo Sacer. O terrorismo e a democracia sob o enfoque do Estado de Exceção. **Direito, Estado e Sociedade**, Rio de Janeiro, n. 39, p. 6-26, jul./dez. 2011.

EL HUSSEINI, Rola. Hezbollah and the axis of refusal: Hamas, Iran and Syria. **Third World Quarterly**, v. 31, n. 5, p. 803-815, 2010.

ENGLE, Karen. Constructing good aliens and good citizens: Legitimizing the war on terror (ism). **U. Colo. L. Rev.**, v. 75, p. 59, 2004.

FÄGERSTEN, Björn. Bureaucratic resistance to international intelligence cooperation—the case of Europol. **Intelligence and national security**, v. 25, n. 4, p. 500-520, 2010.

FERRAZ, Daniel Amin; HAUSER, Denise. **A nova ordem mundial e os conflitos armados**. Mandamentos, 2002.

FERRAZ, Daniel Amin. **Manual de integração regional: [relações União Europeia e Mercosul]**. Mandamentos, 2004.

FRANCA FILHO, Marcilio Toscano; DE FIGUEIREDO, Celso Henrique Cadete. Tendências do terrorismo internacional e o “lugar” brasileiro: o panorama internacional, os desafios e as respostas brasileiras. **Sistema Penal & Violência**, v. 4, n. 1, 2012.

GOMES, Andreia Filipa Nogueira. **Terrorismo jihadista e contra-terrorismo**: estudo comparado entre a União Europeia e a Indonésia. 2013. Tese de Mestrado. Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas. Universidade Técnica de Lisboa. Disponível em: <[https://www.repository.utl.pt/bitstream/10400.5/6181/3/TESE\\_\\_MESTRADO\\_RI\\_ANDREIA\\_NOGUEIRA.pdf](https://www.repository.utl.pt/bitstream/10400.5/6181/3/TESE__MESTRADO_RI_ANDREIA_NOGUEIRA.pdf)>. Acesso em: 13 maio 2016.

GOTOVITCH, José. Quelques Réflexions Historique à Propos du Terrorisme, In: Centre de Droit International et Association Belge des Juristes Démocrates, 1973, Bruxelas. **Réflexions sur la définition et la répression du terrorisme**. Bruxelas: Universidade de Bruxelas, 1973.

GRAY, John. **Al Qaeda and what it means to be modern**. Faber & Faber, 2015.

GRIMM, Dieter. **Constituição e Política**. Tradução de Geraldo de Carvalho; Luiz Moreira (coord). Belo Horizonte: Editora Del Rey LTDA, 2006.

GUILD, Elspeth; CARRERA, Sergio; BALZACQ, Thierry. **The changing dynamics of security in an enlarged European Union**. CEPS, 2008.

GUILLAUME, Gilbert. **Terrorisme et le Droit International, Recueil des Cours de l'Académie de Droit International**, Haia, v. 2 (tomo 215), p. 291-416, 1989.

GUNARATNA, Rohan. The post-madrid face of Al Qaeda. **Washington Quarterly**, v. 27, n. 3, p. 91-100, 2004.

GUNARTNA, Rohan. **Inside Al Qaeda: Global Network of Terror**. New York: The Berkley Publishing Group, 2002.

HADDAD, Yvonne. **Islamists and the Challenge of Pluralism**. Washington DC: Center for Contemporary Arab Studies at Georgetown University, 1995.

HALBERSTAM, Malvina. Terrorism on the high seas: the Achille Lauro, piracy and the IMO convention on maritime safety. **The American Journal of International Law**, Washington DC, v. 82, n. 2, p. 269-310, Abr. 1988.

HALLIBURTON, Christian. Leveling the Playing Field: A New Theory of Exclusion for a Post-PATRIOT Act America. **Mo. L. Rev.**, v. 70, p. 519, 2005.

HARIK, Judith Palmer. **Hezbollah: The changing face of terrorism**. IB Tauris, 2005.

HARMON, Christopher C. **Terrorism today**. Londres: Frank Cass, 2000.

HERMAN, Susan N. USA PATRIOT Act and the Submajoritarian Fourth Amendment, **The. Harv. CR-CLL Rev.**, v. 41, p. 67, 2006.

HOFFMAN, Bruce. **Assessing the state of Al Qaeda and current and future terrorist threats**. Springer Netherlands, 2008.

HOWELL, Beryl A. Seven weeks: The making of the USA PATRIOT Act. **Geo. Wash. L. Rev.**, v. 72, p. 1145-1205, 2003.

HUDSON, Andrew. Not a Great Asset: The UN Security Council's Counter-Terrorism Regime: Violating Human Rights. **Berkeley Journal of International Law**, n. 25 University of California, Berkeley, 2007.

IGNATIEFF, Michael. **Human Rights as Politics and Idolatry**. Princeton University Press, 2000.

JACINI, Wantuir Francisco Brasil. Terrorismo: atuação da Polícia Federal. **Revista CEJ**, v. 6, n. 18, p. 74-82, 2002.

JACKSON, Richard. **Writing the war on terrorism: Language, politics and counter-terrorism**. Manchester University Press, 2005.

JANIK, Ralph R. A. Judicial Dialogue on the 1267 Smart Sanctions Regime. **Austrian Review of International and European Law**, Vienna, v. 17, 2012, p. 3-4. Disponível em: <<http://ssrn.com/abstract=2646578>>. Acesso em: 28 out. 2015.

JENKINS, Brian Michael. **Countering al Qaeda: An Appreciation of the Situation and Suggestions for Strategy**. Rand Corporation, 2002.

JUSTUS, Z. S.; HESS, Aaron. **One Message for Many Audiences: Framing the Death of Abu Musab al-Zarqawi**. Consortium for Strategic Communication, p. 1-14, 2006.

KALB, Marvin; SAIVETZ, Carol. The Israeli—Hezbollah war of 2006: The media as a weapon in asymmetrical conflict. **The Harvard International Journal of Press/Politics**, v. 12, n. 3, p. 43-66, 2007.

KASPAREK, Bernd. Borders and populations in flux: Frontex's place in the European Union's migration management. In: **The politics of international migration management**. Palgrave Macmillan UK, 2010. p. 119-140.

KATTAN, Victor. Israel, Hezbollah and the Conflict in Lebanon: An Act of Aggression or Self-Defense?. **Human Rights Brief**, v. 14, n. 1, p. 26-30, 2006.

KELSTRUP, Morten; WILLIAMS, Michael (ed.). **International relations theory and the politics of European integration: power, security and community**. Routledge, 2006.

KFIR, Isaac. Social Identity Group and Human (In) Security: The Case of Islamic State in Iraq and the Levant (ISIL). **Studies in Conflict & Terrorism**, v. 38, n. 4, p. 233-252, 2015.

KORSTANJE, Maximiliano E.; TZANELLI, Rodanthi; CLAYTON, Anthony. Brazilian World cup 2014: Terrorism, tourism, and social conflict. **Event Management**, v. 18, n. 4, p. 487-491, 2014.

LAFER, Celso. A democracia diante do terrorismo transnacional. **Política Externa**, v. 14, n. 4, p. 127-133, mar./maio 2006.

LANDER, Natasha. Hezbollah: Organizational Analysis of an Insurgency. **The Michigan Journal of Public Affairs**, v. 7, p. 1-12, 2010.

LAQUEUR, Walter. **Voices of Terror: Manifestos, Writings, and Manuals of Al Qaeda, Hamas, and other Terrorists from around the World and throughout the Ages**. Sourcebooks, Inc., 2004.

LASMAR, Jorge Mascarenhas. A legislação brasileira de combate e prevenção do terrorismo quatorze anos após 11 de Setembro: limites, falhas e reflexões para o futuro. **Revista de Sociologia e Política**, v. 23, n. 53, p. 47-70, 2015.

LAUB, Zachary; MASTERS, Jonathan. **The Islamic State. Council on Foreign Relations.** Nova Iorque e Washington DC, 22 Março 2016. Disponível em: <<http://www.cfr.org/iraq/islamic-state/p14811>>. Acesso em: 13 maio 16.

LEITE, José Correia. **Aproximações da situação internacional.** Disponível em: <[http://www.sobrenaturezas.blog.br/wp-content/uploads/2014/11/CONJUNTURA-2014\\_Desafios-para-uma-cidadania-ativa-2.pdf#page=16](http://www.sobrenaturezas.blog.br/wp-content/uploads/2014/11/CONJUNTURA-2014_Desafios-para-uma-cidadania-ativa-2.pdf#page=16)>. Acesso em: 27 fev. 2015.

LERNER, Craig S. USA Patriot Act: Promoting the Cooperation of Foreign Intelligence Gathering and Law Enforcement. **The Geo. Mason L. Rev.**, v. 11, p. 493-526, 2002.

MAGNO, Maria Ignês Carlos. Imagem para pensar histórias. **Comunicação & Educação**, v. 11, n. 1, 2010.

MANGAS MARTIN, Araceli. **Alcance e interpretación de los derechos y principios. Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea. Comentario artículo por artículo**, Fundación BBVA, Bilbao, pg, p. 826-850, 2008.

MARCHISIO, Sergio. Recentes progressos no direito antiterrorista: como colmatar as lacunas normativas. In: VALENTE, Guilherme (ed.). **Terrorismo e Relações Internacionais.** Lisboa: Ed. Fundação Calouste Gulbenkian/Gradiva, 2006.

MARQUES, Francisco Henriques de Jesus Soromenho. **As tensões intra-islâmicas: a oposição entre sunitas e xiitas no contexto geopolítico do Médio Oriente.** 2015. Tese de Doutorado. Disponível em: <<http://repositorio.ucp.pt/bitstream/10400.14/18627/1/Tese%20completa.pdf>>. Acesso em: 3 abr. 2016.

MARTINEZ, Jenny S. Hamdi V. Rumsfeld. 124 S. Ct. 2633. **American Journal of International Law**, p. 782-788, 2004.

MATTHEWS, Christine M. Foreign science and engineering presence in US institutions and the labor force. **Journal of Current Issues in Globalization**, v. 4, n. 1, p. 101, 2011.

MAWDUDI, Sayyid Abul A'la. **Jihad in Islam.** Lahore: Islamic Publications.

MCCANTS, William. **The ISIS Apocalypse: The History, Strategy, and Doomsday Vision of the Islamic State.** Macmillan, 2015.

MEDEIROS, Antônio Paulo Cachapuz. O direito internacional e o direito brasileiro em face do terrorismo. **Criminologia e Política Criminal**, São Paulo, ano 8, v. 15, p. 335-356, jul./dez. 2011.

MENDELSON, Wallace. On the Meaning of the First Amendment: Absolutes in the Balance. **Cal. L. Rev.**, v. 50, p. 821, 1962.

MICHAEL, George. The Legend and Legacy of Abu Musab al-Zarqawi. **Defence Studies**, v. 7, n. 3, p. 338-357, 2007.

MONAR, Jörg. Common Threat and Common Response? The European Union's Counter-Terrorism Strategy and its Problems. **Government and opposition**, v. 42, n. 3, p. 292-313, 2007.

MORAES, João Quartim de. A mobilização democrática e o desencadeamento da luta armada no Brasil em 1968: notas historiográficas e observações críticas. **Tempo social**, v. 1, n. 2, p. 135-158, 1989.

MOREIRA, Julio Silveira. Uso da força no direito internacional e intervenção humanitária. **Direito & Realidade**, v. 1, n. 2, 2011.

MUELLER, John. **Atomic obsession: nuclear alarmism from Hiroshima to al-Qaeda**. Oxford University Press, 2009.

NEVES JÚNIOR, Edson José. **O Paquistão e o combate ao terrorismo na Ásia meridional: entre o intervencionismo estadunidense e a regionalização da segurança. Do 11 de Setembro de 2001 à Guerra ao Terror**. Disponível em: <[http://www.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/livros/livros/livro\\_11%20de%20setembro\\_web.pdf#page=131](http://www.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/livros/livros/livro_11%20de%20setembro_web.pdf#page=131)>. Acesso em: 16 jun. 2016.

NORTON, Augustus Richard. **Hezbollah: a short history**. Princeton University Press, 2014.

NUNES, André Figueiredo. Estado Islâmico: a restauração do califado e os desafios impostos à Comunidade Internacional. **Cadernos de Estudos Sociais e Políticos**, v. 4, n. 7, p. 172-195, 2015, p. 183.

PALAZZO, Carmen Lícia. As Múltiplas Faces do Islã. **Sæculum—Revista de História**, v. 1, 2014. Disponível em: <<http://www.biblionline.ufpb.br/ojs/index.php/srh/article/view/22242/12335>>. Acesso em: 3 abr. 2016.

PATEL, Ruchir. Immigration Legislation Pursuant to Threats to US National Security. **Denv. J. Int'l L. & Pol'y**, v. 32, p. 83, 2003.

PEERENBOOM, Randall. Human Rights and Rule of Law: What's the Relationship? **Georgetown Journal of International Law**, v. 36, 2005; UCLA School of Law Research Paper No. 05-31. Disponível em: <<http://ssrn.com/abstract=8160241>>. Acesso em: 25 jan. 2016.

PEIXINHO, Maria de Fátima Amaral Simões. **O Curdistão no Iraque, ensaio de uma Nação**. 2011. Tese de Doutorado. [sn]. Disponível em: <[http://bdigital.ufp.pt/bitstream/10284/2292/3/DM\\_20744.pdf](http://bdigital.ufp.pt/bitstream/10284/2292/3/DM_20744.pdf)>. Acesso em: 19 mar. 2016.

PELLET, Sarah. A ambiguidade da noção de terrorismo. In: BRANT, Leonardo Nemer Caldeira (coord.). **Terrorismo e Direito: os impactos do terrorismo na comunidade internacional e no Brasil**. Rio de Janeiro: Forense, 2003.

Phillips, Heather A. Libraries and National Security Law: An Examination of the USA Patriot Act. **Progressive Librarian**, v. 25, p. 28-42, julho 2005, p. 30,31.

PITTS-KIEFER, Samantha A. Jose Padilla: Enemy combatant or common criminal. **Vill. L. Rev.**, v. 48, p. 875, 2003.

RAMOS, Cátia Filipa de Oliveira. **A primavera árabe no Egito e na Síria: repercussões no conflito israelo-palestiniano**. 2013. Tese (Doutorado) – Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas. p.31/70. Disponível em: <[http://www.repository.utl.pt/bitstream/10400.5/6468/1/Disserta%C3%A7%C3%A3o\\_Mestrado.pdf](http://www.repository.utl.pt/bitstream/10400.5/6468/1/Disserta%C3%A7%C3%A3o_Mestrado.pdf)> Acesso em: 26 maio 16.

RAMOS, Roberto Carlos. **O fundamentalismo islâmico e o terrorismo**. 2012. Tese de Mestrado – Universidade Católica Portuguesa. Instituto de Estudos Políticos. Disponível em: <<http://repositorio.ucp.pt/bitstream/10400.14/9283/1/TESE%20MESTRADO%20-%20Roberto%20Carlos%202012.pdf>> Acesso em: 3 abr. 2016.

RANSTORP, Magnus. **Mapping terrorism studies after 9/11**. Critical terrorism studies: a new research agenda, p. 13-33, 2009.

RASHID, Tahmina. Radical Islamic Movements: Gender Construction in Jamaat-i-Islami and Tabligh-i-Jamaat in Pakistan. **Strategic Analysis**, v. 30, n. 2, p. 354-376, 2006.

REIS FILHO, Daniel Aarão; RIDENTI, Marcelo; MOTTA, Rodrigo Patto Sá (ed.). **A ditadura que mudou o Brasil: 50 anos do golpe de 1964**. 2014.

RESNIK, Judith. Detention, the War on Terror, and the Federal Courts. **Columbia Law Review**, p. 579-685, 2010.

REZEK, Francisco. **Direito internacional público: curso elementar**. 13. ed. São Paulo: Saraiva, 2011.

ROMANIUK, Scott Nicholas. The Entire World's a Stage: The EU's Strategic Presence in the Contemporary International Arena. **Romanian Journal of European Affairs**, v. 11, n. 2, p. 5-30, 2011.

ROSS, Susan Dente. In the shadow of terror: The illusive first amendment rights of aliens. **Communication Law & Policy**, v. 6, n. 1, p. 75-122, 2001.

ROWAYHEB, Marwan George. **Political Change and the Outbreak of Civil War: The Case of Lebanon Civil Wars**, v. 13, n. 4, p. 414-436, 2011.

SAGEMAN, Marc. **Understanding Terror Networks**. Philadelphia: University of Pennsylvania Press, 2004.

SALGADO NETO, Luiz. **Construção e afirmação da identidade nacional palestina: da consciência de nação à luta pelo Estado**. AEDOS, v. 3, n. 6, 2010.

SAMII, Abbas William. A stable structure on shifting sands: assessing the Hizbullah-Iran-Syria relationship. **The Middle East Journal**, p. 32-53, 2008.

SCHIESZ, Sarah. **Hezbollah: Before and after the Syrian War**. Intelligence Counterterrorism Protection. Henley-Putnam University. Disponível em: <<http://ssrn.com/abstract=2436197> or <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.2436197>>. Acesso em: 13 maio 2016.

SCHIMITT, Carl. **The Theory of The Partisan: A Commentary/Remark on the Concept of the Political.** Disponível em: <<http://fa.hole.ru/schmittpartisan.pdf>>. Acesso em 27 fev. 2015.

SHANAHAN, Rodger. **Shi'a of Lebanon: Clans, Parties and Clerics.** IB Tauris, 2005, p. 2-3.

SILVA FILHO, José Carlos Moreira da. O Terrorismo de Estado e a Ditadura Civil-Militar no Brasil: direito de resistência não é terrorismo. **Revista Anistia-Política e Justiça de Transição**, n. 5, p. 50-75, 2011.

SILVA, Viviane Santos da. Al-Qaeda e Estado Islâmico (EI): da franquia ao califado? Escalas, redes e territórios. **GEOSABERES-Revista de Estudos Geoeducacionais**, v. 6, n. 2, p. 247-259, 2015.

SORENSEN, David S. **Global Security Watch-Lebanon: A Reference Handbook: A Reference Handbook.** ABC-CLIO, 2009.

SOTTILE, Antonie. **Le Terrorisme International, Récueil des Cours de l'Académie de Droit International**, Haia, v. 65, n. 2, 1938.

STEINER, Henry J.; ALSTON, Philip; GOODMAN, Ryan. **International human rights in context: law, politics, morals: text and materials.** Oxford University Press, USA, 2008.

STERN, Jessica; BERGER, John M. **ISIS: The state of terror.** HarperCollins, 2015.

SYLVESTER, Douglas J.; LOHR, Sharon. **Counting on confidentiality: legal and statistical approaches to federal privacy law after the USA Patriot Act.** Wisconsin Law Review, p. 1036-1138, 2005.

TRIBE, Laurence H.; GUDRIDGE, Patrick O. The Anti-Emergency Constitution. **The Yale Law Journal**, New Haven, v. 113, n. 8, p. 1801-1870, jun., 2004.

TRINDADE, Antônio Augusto Cançado. **Tratado de Direito Internacional dos Direitos Humanos**, v. 3, Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 2003.

WAGEMAKERS, Joas. A purist Jihadi-Salafi: the ideology of Abu Muhammad al-Maqdisi. **British Journal of Middle Eastern Studies**, v. 36, n. 2, p. 281-297, 2009.

WELSH, Rebecca. Understood But Undefined: Why Do Argentina and Brazil Resist Criminalising Terrorism. **Vienna J. on Int'l Const. L.**, v. 7, p. 327, 2013.

WHITAKER, Beth Elise. Exporting the Patriot Act? Democracy and the 'war on terror' in the Third World. **Third World Quarterly**, v. 28, n. 5, p. 1017-1032, 2007.

WIEGAND, Krista E. Reformation of a terrorist group: Hezbollah as a Lebanese political party. **Studies in Conflict & Terrorism**, v. 32, n. 8, p. 669-680, 2009.

William C. Banks; M.E. Bowman. **Executive Authority for National Security Surveillance**, 50 AM. U. L. REV. 1, 10-19 (2000).

ZEDNER, Lucia. Securing liberty in the face of terror: Reflections from criminal justice. **Journal of law and society**, v. 32, n. 4, p. 507-533, 2005.