



**Centro Universitário de Brasília - UniCEUB**  
**Faculdade de Ciências Jurídicas e Sociais – FAJS**  
**Curso de Direito**

**GUILHERME HENRIQUE PEREIRA RAMOS**

**ASPECTOS CONCEITUAIS DE TERRORISMO E SUA  
REPERCUSSÃO CRIMINAL EM ÂMBITO INTERNACIONAL**

**BRASÍLIA**

**2014**

**GUILHERME HENRIQUE PEREIRA RAMOS**

**ASPECTOS CONCEITUAIS DE TERRORISMO E SUA  
REPERCUSSÃO CRIMINAL EM ÂMBITO INTERNACIONAL**

Monografia apresentada como requisito para a conclusão do curso de Bacharelado em Direito da Faculdade de Ciências Jurídicas e Sociais do Centro Universitário de Brasília – UniCEUB.

Orientadora: Professora Doutora Aline Albuquerque Sant'anna de Oliveira.

**BRASÍLIA**  
**2014**

**GUILHERME HENRIQUE PEREIRA RAMOS**

**ASPECTOS CONCEITUAIS DE TERRORISMO E SUA  
REPERCUSSÃO CRIMINAL EM ÂMBITO INTERNACIONAL**

Monografia apresentada como requisito  
para a conclusão do curso de  
Bacharelado em Direito da Faculdade de  
Ciências Jurídicas e Sociais do Centro  
Universitário de Brasília – UniCEUB.

Brasília, 07 de novembro de 2014.

**Banca Examinadora**

---

Prof<sup>a</sup>. Aline Albuquerque Sant'anna de Oliveira  
Orientadora

---

Prof<sup>a</sup>. Aléssia Barroso Lima Brito Campos Chevitaresh  
Examinadora

---

Prof<sup>a</sup>. Luciana Barbosa Musse  
Examinadora

## **AGRADECIMENTOS**

Primeiramente, agradeço a Deus por ser a luz em minha vida.

Agradeço, ainda, a minha família e a minha namorada pelo amor, paciência, respeito e apoio incondicional durante toda esta jornada.

Por fim, agradeço a minha orientadora, Professora Doutora Aline Albuquerque Sant'anna de Oliveira, e a todos os amigos e colegas que direta ou indiretamente colaboraram para a conclusão desta etapa.

## RESUMO

A compreensão do terrorismo e o planejamento das ações para combatê-lo representa um desafio ao Direito Internacional. O presente trabalho se propõe a analisar o fenômeno por meio de uma pesquisa jurídico-doutrinária, avaliando-se algumas Convenções e Tratados Internacionais pertinentes ao tema, bem como realizando uma abordagem jurisprudencial em alguns pontos específicos. Primeiramente, será tratada a problemática da conceituação do termo, demasiadamente complexa por envolver juízos de valores acerca de questões sociológicas, políticas, religiosas e jurídicas, não havendo ainda um consenso, em meio à comunidade internacional, quanto a uma definição bem delimitada do fenômeno. A dificuldade quanto à delimitação do conceito constitui um empecilho à tipificação clara da conduta como criminosa. Ainda assim, a tendência atual é a de condenação e repúdio ao terrorismo em todas as suas formas e manifestações, sendo este observado como um crime internacional. Verificar-se-á, portanto, a imprescindibilidade da cooperação internacional em matérias judiciais, policiais, diplomáticas, políticas, militares e de inteligência. Ressaltando-se, ainda, a atuação de alguns organismos internacionais que também exercem fundamental papel na luta contra o terror, como a Organização das Nações Unidas e a Interpol. Destacar-se-á, em seguida, a resistência na recepção do terrorismo como um crime internacional sob a competência do Tribunal Penal Internacional, que, de toda a forma não estabelece um impedimento absoluto ao julgamento de ações terroristas por esta Corte, já que atos terroristas podem ser observados sobre uma diferente nomenclatura.

**Palavras-chave:** Terrorismo. Definição. Tipificação. Crime Internacional. Cooperação Internacional. Organização das Nações Unidas. Interpol. Tribunal Penal Internacional.

## SUMÁRIO

<b>1</b>	<b>ASPECTOS CONCEITUAIS DE TERRORISMO .....</b>	<b>8</b>
1.1	Considerações Preliminares.....	8
1.2	Breve Histórico.....	11
1.3	A Problemática Busca pela Definição de Terrorismo.....	15
1.4	Tipificação de Terrorismo .....	21
1.4.1	Em Âmbito Internacional .....	22
1.4.2	Em Âmbito Interno.....	26
<b>2</b>	<b>CONSIDERAÇÕES SOBRE COOPERAÇÃO INTERNACIONAL COMO FORMA DE PREVENÇÃO E COMBATE AO TERRORISMO .....</b>	<b>32</b>
2.1	Combate ao Financiamento do Terrorismo.....	38
2.2	Cooperação Policial Internacional .....	41
2.3	Extradição: Instrumento de Cooperação Jurídica Internacional ..	45
<b>3</b>	<b>CONSIDERAÇÕES SOBRE A RELEVÂNCIA DA ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS E DO TRIBUNAL PENAL INTERNACIONAL NO COMBATE AO TERRORISMO .....</b>	<b>52</b>
3.1	Organização das Nações Unidas .....	52
3.2	Tribunal Penal Internacional.....	57
	<b>CONCLUSÃO .....</b>	<b>63</b>
	<b>REFERÊNCIAS.....</b>	<b>65</b>

## INTRODUÇÃO

Na atual perspectiva mundial, na qual as fronteiras territoriais e políticas se tornam cada vez menos perceptíveis, certamente existirão choques de Estados e conflitos de culturas, ideologias e crenças, que podem ser exteriorizados de diversas formas, dentre elas o terrorismo.

No entanto, estudiosos afirmam que o terrorismo não é um fenômeno contemporâneo, mas que este sempre existiu. Ocorre que, o cenário globalizado contribui de forma muito mais significativa para que o terrorismo tenha uma abrangência internacional.

De toda forma, a comunidade internacional só parece ter dado a devida importância para a matéria após os atentados de 11 de setembro de 2001, nos Estados Unidos, apontados como a maior série de ataques terroristas da história, responsáveis por deixar o mundo, sobretudo as grandes potências ocidentais, em constante estado de alerta.

Verifica-se, contudo, que o tratamento do terrorismo como um fenômeno internacional é demasiadamente controverso por uma série de fatores, a começar pela ausência de consenso quanto à sua definição. De fato, trata-se de matéria complexa, visto que os atos terroristas possuem como substrato diversas condutas tipificadas como crimes comuns (homicídio, lesão corporal, danos ao patrimônio e etc), podem ter diversas motivações (religiosas, políticas, étnicas e etc), e são comumente confundidos com outros fenômenos (guerrilhas, crimes políticos e etc). Assim, até a presente data a comunidade internacional ainda não conseguiu alcançar uma conceituação clara e delimitada acerca de terrorismo, muito em razão de alguns países insistirem em não colaborar por receio de que os denominados “movimentos de libertação nacional” sejam recepcionados como organizações desta natureza.

Esta desarmonia conceitual em âmbito global, especialmente antes dos atentados de 11 de setembro, ensejou a edição de diversas convenções que visavam prevenir e combater a prática de atos terroristas de uma maneira setorial, sem mencionar o termo “terrorismo” expressamente em seus dispositivos. Neste sentido, por exemplo, foram editadas convenções visando a proteção da aviação

civil sem, contudo, haver a condenação expressa de atos de terrorismo.

Em razão da ausência de consenso entre os países, coube à doutrina um papel fundamental: o de estudar o fenômeno do terrorismo, com suas implicações, motivações, bem como as maneiras de se combatê-lo.

A ordem internacional atual caminha no sentido de fortalecer cada vez mais a criminalização e a condenação do terrorismo, seja quais forem as suas motivações, ou por quem quer que seja ou em qualquer lugar onde tenham sido cometidos os atos.

Em linhas gerais este constitui o objeto de pesquisa do presente trabalho, analisar o terrorismo como um fenômeno internacional e ponderar as formas mais eficientes de combatê-lo e preveni-lo. O estudo será efetuado com base na análise das principais convenções e resoluções internacionais, da produção doutrinária e, no que couber, de alguns precedentes jurisprudenciais.

Sendo assim, avaliar-se-á, no primeiro capítulo, a problemática da definição do termo e a necessidade de se tipificar a conduta, de forma a viabilizar a persecução criminal pelos Estados.

Ademais, sendo recepcionado como um crime internacional, somente um Estado, ou até um grupo de Estados, por mais poderosos que sejam, não serão capazes de combater o terrorismo de forma eficaz. Portanto, mostra-se imprescindível uma política voltada à cooperação internacional entre os países, combinando esforços para coibir atos desta natureza, em especial quanto: à supressão do financiamento de organizações terroristas; à colaboração dos serviços de polícia e de inteligência; e à execução dos pedidos passivos de extradição de agentes. É o que será ponderado no segundo capítulo.

Ainda neste sentido, deve ser levada em consideração a atuação de organismos internacionais que atuam como entes centrais na coordenação de esforços entre os Estados. Assim, traçar-se-á, no terceiro capítulo, algumas considerações a respeito do papel da Organização das Nações Unidas, bem como do Tribunal Penal Internacional.

# 1 ASPECTOS CONCEITUAIS DE TERRORISMO

## 1.1 Considerações Preliminares

Sob o efeito da globalização, como um contínuo estreitamento dos laços entre os países, impulsionado pela crescente facilitação dos meios de transporte e de comunicação, nos deparamos com um choque de culturas, valores, religiões, crenças, costumes, pensamentos e ideologias. Esta colisão de elementos, bem ou mal recepcionada pelas diferentes sociedades, constitui objeto de estudo de diferentes disciplinas, dentre elas o Direito Internacional.

A jurista francesa Mireille Delmas-Marty propõe uma breve reflexão acerca do paralelo conexão/confronto entre valores de diferentes nações. Neste sentido, ressalta a importância, para uma maior uniformização do Direito Internacional, da busca por valores comuns. Nestes termos, narra a autora:

“O direito é identificado ao Estado, e cada sistema penal define e hierarquiza seus valores, exprimindo assim a identidade cultural da nação. Além disso, o direito internacional clássico repousa no princípio da igualdade entre todos os Estados, qualquer que seja o sistema de valores escolhido. Ao mesmo tempo esse tema pode parecer muito ingênuo no momento em que parece renascer o fanatismo que reduz a visão do mundo a uma guerra sem misericórdia do bem – identificado com determinada civilização – contra o mal – identificado com outra. O futuro se anunciaria como um choque de civilizações, evidentemente contrário à própria ideia de valores comuns.

[...] acreditamos, ao contrário, que a busca de valores comuns é a única resposta realista, pois é a única que permite escapar à vingança em cadeia e de fundar uma paz durável. Essa busca passa por uma internacionalização do direito e da justiça penal.”<sup>1</sup>

Destaca-se a importância conferida ao Direito Penal quanto ao seu relevante papel na internacionalização do direito visando uma relação mais integrada e cooperadora entre as nações. Recordar-se que a semente do universal normativo encontra-se na Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948, que, de fato, consagra valores comuns, além da igualdade entre os seres humanos baseada num espírito de fraternidade intrínseco a todos. No entanto, o instrumento normativo restringe-se tão somente a uma declaração, a qual não comina nenhum tipo de sanção àqueles que violarem seus preceitos. Assim, o surgimento de uma justiça internacional, mas ao mesmo tempo penal, exprimiria um universal normativo em seu mais alto grau, visto que a violação dos valores comuns, que seriam, sobretudo,

---

<sup>1</sup>DELMAS-MARTY, Mireille. Os crimes internacionais podem contribuir para o debate entre universalismo e relativismo de valores? In: CASSESE, Antonio; DELMAS-MARTY, Mireille (Organizadores). *Crimes Internacionais e Jurisdições Internacionais*. ANTUNHA, Silvio (Tradutor). Barueri, SP: Manole, 2004. p. 61.

valores fundamentais, ensejaria sua classificação como um crime internacional, para o qual estaria previsto a aplicação de uma sanção penal. Estar-se-ia, portanto, propondo a complementaridade entre as jurisdições nacionais e internacionais a fim de exprimir o reconhecimento de valores comuns, universais, ou pelo menos universalizáveis por meio de uma análise jurídica, ética e filosófica dos crimes considerados internacionais.<sup>2</sup>

Mediante o prestígio dos valores comuns e do princípio da dignidade da pessoa humana, deu-se início à discussão acerca dos intitulados “crimes contra a humanidade”, os quais instituíram a humanidade como uma categoria jurídica própria. O surgimento desta “nova categoria” ocorreu de forma explícita no Estatuto do Tribunal de Nuremberg, onde ainda se encontravam muito correlatada ao crime de guerra. Contudo, a autonomia do crime contra a humanidade progredia paralelamente com o reconhecimento mundial e ampliação dos direitos humanos. Sua maior “vitória” se deu quanto ao reconhecimento de que um crime contra a humanidade não necessariamente pressupõe a existência de um conflito armado, ou seja, poderia ser praticado em tempos de paz.<sup>3</sup>

No entanto, apesar dos avanços conquistados, a tutela da humanidade foi resolvida apenas pela enumeração de comportamentos considerados mais “graves”. Desse modo, pela necessidade de atarem-se ao princípio da interpretação estrita da lei penal, os juízes internacionais por vezes tiveram de se valer de uma interpretação “criativa” para depreenderem o conteúdo e a extensão dos danos suportados pela humanidade, uma vez que o entendimento era de que os danos dos crimes em questão transcendiam o indivíduo que foi, de fato, vitimado. Seria, portanto, a humanidade como um todo, unida por valores comuns partilhados internacionalmente, quem estaria sendo negada e violentada. Logo, a simples enumeração de condutas criminosas reprováveis não era o bastante, havia a necessidade de uma definição da combinação de valores que chamamos de Humanidade, esclarecendo o que caracteriza uma conduta como um crime contra a

---

<sup>2</sup>DELMAS-MARTY, Mireille. Os crimes internacionais podem contribuir para o debate entre universalismo e relativismo de valores? In: CASSESE, Antonio; DELMAS-MARTY, Mireille (Organizadores). *Crimes Internacionais e Jurisdições Internacionais*. ANTUNHA, Silvio (Tradutor). Barueri, SP: Manole, 2004. p. 62-63.

<sup>3</sup>DELMAS-MARTY, op., cit. p. 65.

humanidade; e o que a distingue dos demais crimes.<sup>4</sup>

Desse modo, Delmas-Marty propõe que:

“[...] um assassinato, por mais atroz que seja, não é em si mesmo um crime contra a humanidade, quando o assassino age em razão de uma vítima identificada e personalizada. Ele pode se tornar um crime contra a humanidade: seja quando a vítima é visada só por pertencer a um grupo, nacional, étnico, racial ou religioso, talvez até um grupo genético; seja no caso dos atentados ‘cegos’, isto é, cometidos independentemente da personalidade das vítimas.

É portanto a ‘despersonalização’ das vítimas que, chegando à negação de sua humanidade, fundamentaria o crime contra a humanidade, inclusive em determinados casos qualificados hoje como terrorismo. O que emanaria assim de modo implícito da noção penal de crime contra a humanidade é a consagração de uma humanidade plural, envolvendo ao mesmo tempo a singularidade de cada ser e sua igual vinculação com a comunidade humana.”<sup>5</sup>

Desse modo, pode considerar-se o terrorismo como um crime contra a humanidade, no qual as vítimas serão consideradas como tais por sua própria condição de ser humano (ou na dignidade do ser humano), independentemente de sua nacionalidade, sexo ou religião. O que se pretende tutelar com a criminalização do terrorismo é o direito a vida, a paz, a saúde, ao bem-estar social e, sobretudo, o direito de liberdade, no sentido de que o ser humano não pode ser condenado por sua opção religiosa ou política, por exemplo.

Portanto, um crime contra a humanidade não se limita às barreiras territoriais, especialmente por essas barreiras estarem cada vez menores devido à integração mundial proporcionada pela globalização. Depara-se aqui com a necessária atuação da comunidade internacional a fim de estabelecer uma abordagem construtiva nas interações multiculturais mundiais. Os direitos humanos e fundamentais dizem respeito à condição de ser humano, assim, em eventuais acordos visando a tutela da humanidade, não serão debatidas apenas apresentações de posições contraditórias, mas estar-se-á dando um passo a mais em direção à expressão de humanidade própria ao ser humano, capaz de superar as diferenças de convenções sociais, nacionais ou religiosas. A existência de uma variabilidade ligada ao pluralismo cultural contribuirá de alguma maneira para o “gerador de diversidade”

---

<sup>4</sup>DELMAS-MARTY, Mireille. Os crimes internacionais podem contribuir para o debate entre universalismo e relativismo de valores? In: CASSESE, Antonio; DELMAS-MARTY, Mireille (Organizadores). *Crimes Internacionais e Jurisdições Internacionais*. ANTUNHA, Silvio (Tradutor). Barueri, SP: Manole, 2004. p. 66.

<sup>5</sup>DELMAS-MARTY, op., cit. p. 71-72.

que servirá para a criação de uma norma aceitável.<sup>6</sup>

Consignado o exposto acima, passar-se-á, a partir de agora, a uma reflexão mais centrada no terrorismo, mais precisamente, na tentativa de tipificação do terrorismo como um crime, cujas consequências transcendem em muito os indivíduos vitimados em razão do viés ideológico com que são cometidos. A instauração do terror não é afeta só a determinado grupo, mas à coletividade como um todo, podendo, desse modo, ser considerando também como um crime contra a humanidade.

## 1.2 Breve Histórico

Há quem afirme que o terrorismo não é um fenômeno contemporâneo, mas pelo contrário, que este sempre existiu.<sup>7</sup>

De toda a forma, os primeiros registros de manifestações terroristas de que se tem notícia remetem ao século I da era cristã, na Antiguidade, e podem ser atribuídos aos romanos, que fazem menção a chamada seita dos Zelotes, um grupo judaico assentado no Oriente Médio, mais precisamente na Palestina, considerado, ao menos, como um dos primeiros grupos a empregar a técnica do terror de maneira sistemática. O conflito surgiu como oposição ao Império Romano e já nessa época era marcado por um sentimento de “pureza” religiosa.<sup>8</sup>

Na Idade Média, destaca-se a seita ismaelita dos Assassinos (*Hashashin*) que perpetrou diversos assassinatos políticos, principalmente contra dirigentes mulçumanos, empregando, na maioria dos ataques, armas brancas, ocasião pela qual a ideia de “voluntários da morte” passou a ser atrelada ao terrorismo, visto que a maior parte dos agentes morria quando da prática do crime. Do mesmo modo, ações do Império Mongol são vistas até hoje como práticas extremamente violentas e impiedosas, como o empilhamento de cabeças em praças, o esquartejamento e a execução pelo atravessamento do sistema digestivo com uma lança. Ressalta-se,

---

<sup>6</sup>CHANGEUX, Jean-Pierre. O Ponto de Vista Ético. In: CASSESE, Antonio; DELMAS-MARTY, Mireille (Organizadores). *Crimes Internacionais e Jurisdições Internacionais*. ANTUNHA, Silvio (Tradutor). Barueri, SP: Manole, 2004. p. 88-90.

<sup>7</sup>SILVA, Geraldo Eulálio do Nascimento e. Regulamentação Internacional do Combate ao Terrorismo. *Carta Mensal*, Rio de Janeiro, v. 48, n. 567, jun. 2002.

<sup>8</sup>CRETELLA NETO, José. *Terrorismo Internacional: inimigo sem rosto – combatente sem pátria*. Campinas, SP: Millennium Editora, 2008. p. 85-87.

ainda, a Guerra dos Trinta Anos (1618-1648), na qual os exércitos planejavam suas campanhas com estratégias fundadas no terror, tendo a população alemã sofrido uma redução de 50 a 60% no período.<sup>9</sup>

Entretanto, é a Era Moderna que constitui um grande marco ao estudo histórico do fenômeno do terrorismo. O aparecimento da palavra “terror”, no sentido de medo ou extrema ansiedade (atribuída a uma possível ameaça), se deu na língua francesa por volta do ano 1335, mas é no período marcado pela Revolução Francesa que o termo adquire uma conotação diferente, indicando uma forma de governar. No cenário da pós Revolução, os opositores ao movimento eram julgados pelo Tribunal Revolucionário (instituído pelos jacobinos – grupo revolucionário político de elo mais estreito com o movimento popular), que tinha o poder de condenar os acusados à pena de morte, cuja execução ocorria pela guilhotina. O enorme derramamento de sangue proporcionou a designação deste período como “Terror”. Nota-se que o governo francês valia-se do terror como um meio, um método de manutenção da ordem social. Inclusive líderes do próprio movimento revolucionário foram condenados, não importando a posição ou cargo que ocupavam no governo. Ninguém estava a salvo, a execução era utilizada como forma de disciplina social. O Estado utilizava o terror como meio de imposição, a fim de fazer valer suas determinações perante a população francesa, que, por sua vez, era tomada de insegurança e medo quanto ao juízo totalmente arbitrário atribuído pelo governo aos ditos opositores.<sup>10</sup> Aqui, surgiu (ou ressurgiu) o terrorismo de Estado como política governamental.<sup>11</sup>

Em outra mão, o vocábulo “terrorismo” adquire nova acepção ao final do século XIX. Mais especificamente quando dos atentados cometidos pelos nihilistas na Rússia que culminaram no assassinato do Czar Alexandre II, em março de 1881. A partir deste marco, o terrorismo passou a abarcar não só mais condutas impositivas do Estado, mas também ações praticadas por indivíduos ou por grupo de indivíduos que atentavam contra a ordem interna e poder do governo.<sup>12</sup>

---

<sup>9</sup>CRETELLA NETO, José. *Terrorismo Internacional: inimigo sem rosto – combatente sem pátria*. Campinas, SP: Millennium Editora, 2008. p. 87-91.

<sup>10</sup>PELLET, Sarah. A Ambiguidade da Noção de Terrorismo. In: BRANT, Leonardo Nemer Caldeira (Organizador). *Terrorismo e Direito: Os impactos do terrorismo na comunidade internacional e no Brasil: perspectivas político-jurídicas*. Rio de Janeiro: Forense, 2003. p. 10-11.

<sup>11</sup>CRETELLA NETO, op. cit.

<sup>12</sup>PELLET, Sarah. PELLET, Sarah. A Ambiguidade da Noção de Terrorismo. In: BRANT, Leonardo

Não obstante a ocorrência de tais eventos, percebe-se que a abrangência do terrorismo ainda era fortemente limitada aos cenários nacionais, tendo em vista o cunho exclusivamente interno das manifestações. Ainda que tenham sido realizados debates com discussões acerca do terrorismo internacional - como na série das Conferências Internacionais para a Unificação do Direito Penal, celebradas a partir de 1927 - percebe-se que o grande divisor de águas neste processo de internacionalização é apontado com o assassinato do Ministro Francês de Assuntos Estrangeiros Jean-Louis Barthou e do Rei Alexandre I da Iugoslávia, em Marselha no ano de 1934, por um terrorista croata. Devido ao atentado, a Sociedade das Nações convocou a Conferência Internacional para a Repressão do Terrorismo, na qual foi originado o primeiro instrumento jurídico que afirmava o terrorismo como crime internacional, a Convenção para a Prevenção e Punição do Terrorismo, que apesar de nunca ter entrado em vigor, mostrou um avanço importantíssimo em termos de iniciativa e de empenho na cooperação internacional para o combate ao terrorismo, além de ter inserido um novo elemento no Direito Internacional e ter fomentado o interesse da doutrina.<sup>13</sup> Eram os primeiros passos da comunidade internacional.

Geraldo Eulálio do Nascimento e Silva destaca como outro marco fundamental à análise do terrorismo, o início da onda de sequestro de aeronaves, que começou em período posterior à Segunda Guerra Mundial, marcado principalmente por movimentos de independência da África e do Oriente Médio. Nesse sentido, relata:

“Foi sobretudo no tocante combate ao sequestro de aeronaves nas décadas de sessenta e setenta que a comunidade internacional elaborou uma série de convenções. O fato é que as dificuldades em se encontrar regras tidas como satisfatórias não foi possível, naquela época e nem atualmente.

Na América Latina, onde ocorreram inúmeros casos de sequestro de aeronaves, a tradição jurídica arraizada desde o início do século XX, era de que não se justificava a entrega de indivíduo acusado de crime político, principalmente no caso de asilo em embaixadas.

Quanto aos países africanos, argumentava-se que não se justificava a entrega de pessoa acusada de ato terrorista quando o seu objetivo era a independência de seu país. A frase inúmeras vezes em conferências internacionais era de que *os terroristas de ontem são os governantes de hoje*. E efetivamente em muitos casos foi o que se verificou com a direção dos países recentemente libertados entregando a direção do país a pessoas

---

Nemer Caldeira (Organizador). *Terrorismo e Direito: Os impactos do terrorismo na comunidade internacional e no Brasil: perspectivas político-jurídicas*. Rio de Janeiro: Forense, 2003. p. 11.

<sup>13</sup>PELLET, op. cit., p. 11-12.

que haviam sido consideradas terroristas.”<sup>14</sup>

Desse modo, é certo que os sequestros das aeronaves contribuíram para uma discussão política internacional que visava regulamentar, por meio de tratados e convenções, um instrumento jurídico de repressão e prevenção a atentados terroristas desta natureza. No entanto, a ação repressiva proposta em âmbito internacional, na prática, não se mostrava muito eficaz. Grande parte dos agentes terroristas não era punida de forma alguma. Parte da comunidade internacional enxergava tais crimes como políticos, e por isso os autores do delito por vezes eram acolhidos pelo Estado ao qual se destinavam, não sendo possível ao Estado lesado aplicar algum tipo de sanção.<sup>15</sup>

A segunda metade do século XX é caracterizada, principalmente, pelo aspecto psicológico, em relação ao qual a manifestação mais violenta é de fato o terrorismo. O cenário internacional configura-se, basicamente, por espectadores da disputa política, militar, tecnológica, econômica, social e ideológica entre duas nações: Estados Unidos e União Soviética. Já havia a produção de armas nucleares, além disso, as instalações de bases militares em locais estratégicos e a formação de alianças com demais Estados marcaram a série de conflitos indiretos que compõem a Guerra Fria. As duas potências mundiais mantiveram-se em um frágil e instável período de paz caracterizado pelo “equilíbrio pelo terror”. Este é, de fato, o ponto, nunca houve um ataque concreto por qualquer das partes, mas o terror conviveu com seus habitantes por muitos anos.<sup>16</sup>

Na realidade, somente após os alarmantes atentados de 11 de setembro de 2001, ao World Trade Center, em Nova York, e ao Pentágono, em Washington D.C., é que a comunidade internacional, como um todo, afirma a intenção de agir em combate e prevenção a este flagelo. Neste sentido, logo em 1º de outubro de 2001, o então Secretário-Geral da Organização das Nações Unidas, Kofi Annan, declarou:

“É evidente que (as 12 Convenções e Protocolos relativos ao terrorismo internacional), mesmo uma vez aplicadas, não serão suficientes para pôr termo ao terrorismo, mas fazem parte do quadro jurídico que exige este esforço. [...] Será necessário, igualmente, chegar a um acordo para uma Convenção global sobre o terrorismo internacional.”<sup>17</sup>

<sup>14</sup>SILVA, Geraldo Eulálio do Nascimento e. Regulamentação Internacional do Combate ao Terrorismo. *Carta Mensal*, Rio de Janeiro, v. 48, n. 567, jun. 2002. p. 47-48.

<sup>15</sup>SILVA, op. cit., p. 51.

<sup>16</sup>CRETELLA NETO, José. *Terrorismo Internacional: inimigo sem rosto – combatente sem pátria*. Campinas, SP: Millennium Editora, 2008. p. 111.

<sup>17</sup>PELLET, Sarah. A Ambiguidade da Noção de Terrorismo. In: BRANT, Leonardo Nemer Caldeira

Portanto, ainda que se trate de um fenômeno cujas raízes podem ser encontradas em tempos remotos, os contornos da definição de terrorismo ainda não foram lapidados pela comunidade internacional, restando à doutrina um papel importantíssimo em auxílio a esta campanha.

### 1.3 A Problemática Busca pela Definição de Terrorismo

É de notório conhecimento a dificuldade que se tem em conceituar o terrorismo, ainda mais se o que se busca é uma definição cuja abrangência possa ser aceita em nível internacional. Ou seja, indaga-se como conceituar um ato complexo e ao mesmo tempo conseguir “agradar” ao menos um número razoável de Estados para que as propostas de repressão e prevenção tenham efeitos eficazes.

Ainda não há consenso quanto a uma definição adequada em âmbito internacional. As conferências empenhadas nesta tarefa não têm obtido resultados satisfatórios, seja pela dificuldade inerente ao próprio assunto ou em decorrência do interesse não declarado de sujeitos internacionais em anular ou atrapalhar os esforços neste sentido.<sup>18</sup>

A tarefa é extremamente complexa, a diversidade ideológica ao redor do mundo é colossal. O que é “aceitável” para um grupo de países pode não ser para outro, sobretudo pelo caráter próprio do fenômeno que comporta apreciações políticas, militares, religiosas e culturais. O agente considerado terrorista por uma nação é visto como herói, como um lutador pela liberdade por outra.<sup>19</sup> Isso pode ser amplamente vislumbrado no caso dos *mujahedin*, ou combatentes pela liberdade. O próprio Osama bin Laden, na época da dominação soviética ao Afeganistão, era considerado um combatente pela liberdade, porém, anos depois foi tido como o responsável pelo mais trágico atentado terrorista da história (o ataque às Torres Gêmeas de Nova York, em 11 de setembro de 2001).<sup>20</sup>

A indefinição dificulta a cooperação internacional no combate destes agentes,

---

(Organizador). *Terrorismo e Direito: Os impactos do terrorismo na comunidade internacional e no Brasil: perspectivas político-jurídicas*. Rio de Janeiro: Forense, 2003. p. 14.

<sup>18</sup>SILVA, Geraldo Eulálio do Nascimento e. Regulamentação Internacional do Combate ao Terrorismo. *Carta Mensal*, Rio de Janeiro, v. 48, n. 567, jun. 2002. p. 51.

<sup>19</sup>NOGUEIRA, Patrícia. O Terrorismo Transnacional e Suas Implicações no Cenário Internacional. *Universitas Relações Int.*, Brasília, v.3, n.1, jan./jul. 2005. p. 143.

<sup>20</sup>CRETELLA NETO, José. *Terrorismo Internacional: inimigo sem rosto – combatente sem pátria*. Campinas, SP: Millennium Editora, 2008. p. 20.

não podendo a tarefa de uniformização do conceito ser atribuída a uma entidade que não a comunidade internacional. A Assembléia-Geral da ONU já se manifestou quanto à condenação do terrorismo, mas reconhece a necessidade de uma estruturação conceitual universalmente aceita, conforme observado pelo antigo Secretário-Geral da Organização das Nações Unidas Kofi Annan, que avaliou o terrorismo como:

“[...] uma ameaça global com efeitos globais [...] sua consequência afeta cada aspecto da agenda das Nações Unidas – do desenvolvimento para a paz até os Direitos Humanos e a regra da Lei [...] Por sua natureza, o terrorismo é um assalto aos Princípios Fundamentais da Lei, ordem, direitos humanos, e o estabelecimento pacífico de disputas sobre as quais as Nações Unidas estão estabelecidas [...] As Nações Unidas tem um papel indispensável em promover uma estrutura legal e organizacional sem a qual a campanha internacional contra o terrorismo não pode prosseguir.”<sup>21</sup>

Neste sentido, o internacionalista José Cretella Neto instrui que somente a partir da aceitação pela comunidade das nações de uma definição jurídica comum de terrorismo internacional, é que a aplicação do conceito revestido de um enquadramento legal que lhe confira durabilidade, universalidade e amplitude será possível.<sup>22</sup>

Tem-se que as convenções internacionais, com o intuito de evitar maiores controvérsias, vêm abstendo-se de empregar em seus textos o termo “terrorismo” em razão da complexidade do assunto,<sup>23</sup> ou limitam-se a enumerar determinados atos criminosos a serem reconhecidos como tal. Destarte, as convenções não explicam de maneira completa a noção de terrorismo internacional, e em sua maioria foram redigidas para conter a reação popular após algum atentado ocorrido. Os debates realizados no curso da negociação dos textos frequentemente colocavam em oposição os adeptos de uma condenação setorial, específica a cada tipo de infração terrorista, e, de outro lado, os partidários da reprovação do terrorismo como um todo unitário.<sup>24</sup>

Portanto, em razão do insucesso em obter-se um consenso sobre a delimitação do conceito no Direito Internacional, e das divergências de definição no âmbito dos direitos internos, coube à doutrina um papel muito importante nesta

<sup>21</sup> NOGUEIRA, Patrícia. O Terrorismo Transnacional e Suas Implicações no Cenário Internacional. *Universitas Relações Int.*, Brasília, v.3, n.1, jan./jul. 2005. p. 147.

<sup>22</sup> CRETELLA NETO, op. cit., p. 21.

<sup>23</sup> Ibidem, p. 21.

<sup>24</sup> PELLET, Sarah. A Ambiguidade da Noção de Terrorismo. In: BRANT, Leonardo Nemer Caldeira (Organizador). *Terrorismo e Direito: Os impactos do terrorismo na comunidade internacional e no Brasil: perspectivas político-jurídicas*. Rio de Janeiro: Forense, 2003. p. 15.

senda: o de tentar moldar os contornos da noção de terrorismo<sup>25</sup>, bem como o de estudar o fenômeno e as suas particularidades que o caracterizam como singular e autônomo.

Desse modo, principalmente após os atentados ao World Trade Center e ao Pentágono em 11 de setembro de 2001, sobrevieram diversas propostas de conceituação do terrorismo. Paulo Sutti e Sílvia Ricardo discorrem acerca de algumas pertinentes à melhor compreensão do tema,<sup>26</sup> dentre as quais, há a proposta de compreensão do terrorismo como o uso de violência política com o intuito de pressionar um governo e/ou sociedade a aceitarem uma mudança política ou social radical;<sup>27</sup> ou, como uma intimidação coercitiva, que por meio do uso sistemático de assassinatos, ferimentos, destruições e ameaças, estabelece um clima de terror visando a exposição de uma causa e a coação das pessoas a submeterem-se aos seus objetivos.<sup>28</sup>

Pela perspectiva de Norberto Bobbio, o terrorismo seria o assentamento no recurso sistemático à violência como forma de intimidação da comunidade no seu todo. Sendo que a prática do “terror” pode visar finalidades políticas muito distintas: a subversão do sistema político (como sucedeu com as *Brigadas Vermelhas* na Itália ou com o *Baader Meinhof* na Alemanha), a destruição de movimentos cívicos ou democráticos (como sucedeu com a *Aliança Anticomunista* na Argentina e, em certa medida, com os *Esquadrões da Morte* brasileiros), o separatismo (como sucede com a *ETA*) ou a afirmação de convicções religiosas (como sucede com alguns movimentos fundamentalistas).<sup>29</sup>

O *Atlas de Relações Internacionais* da editora francesa Hatier trata do fenômeno como uma forma extrema de ação política, um preâmbulo ou um substituto da guerra. Assim, internamente a um país, o terrorismo pode anunciar a guerrilha ou uma guerra civil. Em nível internacional, ele representa, em geral, uma estratégia de pressão dirigida contra certos Estados. Na França, em 1991, ele foi definido como uma ação deliberada com o intuito de intimidar, ou como o uso de

---

<sup>25</sup>PELLET, Sarah. A Ambiguidade da Noção de Terrorismo. In: BRANT, Leonardo Nemer Caldeira (Organizador). *Terrorismo e Direito: Os impactos do terrorismo na comunidade internacional e no Brasil: perspectivas político-jurídicas*. Rio de Janeiro: Forense, 2003. p. 17.

<sup>26</sup>SUTTI, Paulo; RICARDO, Sílvia. *As diversas faces do terrorismo*. São Paulo, SP: Harbra, 2003. p. 5.

<sup>27</sup>ROBERTSON apud SUTTI; RICARDO. p. 5.

<sup>28</sup>BOGDANOR apud SUTTI; RICARDO. p. 6.

<sup>29</sup>BOBBIO apud SUTTI; RICARDO. p. 6.

violência contra as instituições democráticas para provocar uma parcela do território nacional a não obedecer à autoridade do Estado.<sup>30</sup>

O dicionário jurídico, político e de ciências sociais de Manuel Osório definiu terrorismo como atos de violência contra as pessoas, a liberdade, a propriedade, a segurança comum, a tranquilidade pública, os poderes públicos e a ordem constitucional ou contra a administração pública.<sup>31</sup>

Já o dicionário Aurélio Albuquerque de Holanda Ferreira apresenta a definição de terrorismo como: o modo de coagir, ameaçar ou influenciar outras pessoas, ou de impor-lhes a vontade pelo uso sistemático do terror; ou como a forma de ação política que combate o poder estabelecido mediante o emprego de violência.<sup>32</sup>

Para a Nova Enciclopédia Barsa, terrorismo seria o uso sistemático do terror ou da violência imprevisível contra regimes políticos, povos ou pessoas para alcançar um fim político, ideológico ou religioso.<sup>33</sup>

Por outro lado, na visão da portuguesa Enciclopédia Verbo do Direito e do Estado, seria a prática do terror como instrumento de ação política, procurando alcançar, pelo uso da violência, objetivos que poderiam ou deveriam cometer-se ao exercício legal da vontade política. Assim, o terrorismo caracteriza-se, antes de mais, pela indiscriminação das vítimas a atingir, pela generalização da violência, visando, em última análise, a liquidação, desativação ou retração da vontade de combater do inimigo predeterminado, ao mesmo tempo em que procura paralisar também a disponibilidade de reação da população.<sup>34</sup>

Richard Clutterbuck, antigo General do Exército Britânico opinou que o terrorismo seria o ataque a um indivíduo a fim de assustar e coagir um grande número de outros; o recurso usado por uma minoria, ou mesmo por um único dissidente frustrado, para suprir sua incapacidade de levar uma sociedade a seguir uma direção desejada, valendo-se de meios que esta mesma sociedade considera “legítimos”. Em princípio, seria um ataque às instituições com o objetivo de destruí-

<sup>30</sup>SUTTI, Paulo; RICARO, Sílvia. *As diversas faces do terrorismo*. São Paulo, SP: Harbra, 2003. p. 6.

<sup>31</sup>SUTTI, Paulo; RICARO, Sílvia. op. cit., p.6.

<sup>32</sup>*Novo Dicionário Aurélio da Língua Portuguesa*. 2ª Edição. Rio de Janeiro, RJ: Editora Nova Fronteira.

<sup>33</sup>*Nova Enciclopédia Barsa*. Volume 14. São Paulo, SP: Encyclopaedia Britannica do Brasil Publicações, 2000. p. 76.

<sup>34</sup>*Enciclopédia Verbo do Direito e do Estado*. Volume V. Lisboa: Polis-Portucalense, 1997.

las ou de mudá-las radicalmente para ajustá-las à sua própria concepção de sociedade.<sup>35</sup>

Uma definição da Sociologia contemporânea, que não foge à regra, conceitua o terrorismo como a violência ou a ameaça de violência empregada por um indivíduo ou por um grupo de indivíduos como uma estratégia política.<sup>36</sup>

Além disso, não poderiam deixar de ser transcritas as ilações de Antonio Cassesse e de Gilbert Guillaume, dois internacionalistas extremamente renomados e citados em diversas obras que estudam as implicações do terrorismo. Cassesse concentrou-se especialmente nas definições contidas nas legislações internas, nas resoluções da Assembléia Geral das Nações Unidas e no direito humanitário, e deduziu:

“[...] qualquer ato violento contra pessoas inocentes com a intenção de forçar um Estado, ou qualquer outro sujeito internacional, para seguir uma linha de conduta que, de outro modo, não seguiria, é um ato de terrorismo.”<sup>37</sup>

Guillaume, por outro lado, ponderou:

“[...] uma atividade criminal não pode ser vista como terrorista a não ser que três elementos estejam reunidos:

- a realização de certos atos de violência com intuito mortes ou a causar danos corporais graves;
- uma empresa individual ou coletiva tendendo à realização destes atos;
- o objetivo perseguido: criar o terror em pessoas determinadas, em grupos de pessoas ou, de maneira geral, no público.”<sup>38</sup>

Posto isso, resta evidenciada a dificuldade em se atribuir um conceito exato para o terrorismo. Neste sentido, dispõe Yonah Alexander:

“[...] uma análise de diversas perspectivas sobre o assunto, sejam elas governamentais, intergovernamentais ou acadêmicas, demonstra que não existe consenso sobre o que é terrorismo. Por outro lado, parece haver concordância relativamente às suas várias componentes, como a natureza do ato (e.g., ilegal), os perpetradores (e.g., indivíduos, grupos, Estados), os objetivos (e.g., políticos), os motivos e os resultados pretendidos (e.g., a frustração e o medo), os alvos (e.g., as vítimas) e os métodos (e.g., tomada de reféns).”<sup>39</sup>

Assim, percebe-se pontos semelhantes entre os diversos conceitos expostos acima, como o caráter de violência ou ameaça visando uma onda de terror, medo e

<sup>35</sup>CLUTTERBUCK, Richard. *Guerrilheiros e Terroristas*. BOMBETA, Virginia (Tradutor). Rio de Janeiro, RJ: Biblioteca do Exército Editora, 1980. p. 11.

<sup>36</sup>MACIONIS; PLUMMER apud CRETELLA NETO. p. 23.

<sup>37</sup>CASSESE apud PELLET. p. 18.

<sup>38</sup>GUILLAUME apud PELLET. p. 18.

<sup>39</sup>ALEXANDER, Yonah. et al. *Terrorismo e Relações Internacionais: Conflito e Cooperação nas Relações Internacionais*. 1. ed. Lisboa: Gradiva, 2006. p. 238.

pânico, que estão intimamente relacionados a “função de audiência” do terrorismo. Este é o meio para o alcance do objetivo final neste crime, causar um impacto sobre um determinado grupo ou sociedade, visando expor as fragilidades do sistema que está em vigência no país atacado.

No entanto, cabe ressaltar que o terrorismo não é praticado somente por indivíduos ou por determinados grupos, mas também pode ser exercido pelos próprios Estados. Neste sentido, o terrorismo de Estado pode ser manifestado quando é exercido diretamente por algum governo, ou quando é apoiado ou tolerado por algum Estado. Trata-se, portanto, do uso ilegal da violência perpetrada, patrocinada, ou consentida por um Estado, baseada em algum tipo de discriminação contra os seus cidadãos nacionais ou contra cidadãos de outros países. Registra-se a particular gravidade desse comportamento, visto que o próprio Estado estaria violando diversos Direitos Fundamentais, mesmo sendo a entidade encarregada de defendê-los. Ocorre que os Estados evitam o rótulo de “terroristas” para os atos que empreendem, invocando a exceção da legítima defesa e alegando questões de segurança e ordem nacionais, bem como, de “luta contra o terrorismo”. Entretanto, há que se avaliar a utilização abusiva do termo de legítima defesa, que muitas vezes é acionada com o objetivo de evitar o diálogo político e justificar as ações repressivas. Neste diapasão, a resolução 2.625, da Assembleia Geral da ONU, de 25/10/1970, disciplina o dever dos Estados de não organizarem ou encorajarem atos de terrorismo em territórios de outros Estados, e de não tolerarem em seu próprio território a organização de atividades que visem perpetrar tais atos. Há, ainda, a resolução 39/159, também da Assembleia Geral, de 17/12/1984, que exprime a inadmissibilidade da política de terrorismo estatal e de quaisquer ações por parte de Estados que se disponham a enfraquecer o sistema sócio-político em outros Estados soberanos, reafirmando o dever de todos os países de se absterem, em suas relações internacionais, da ameaça e do uso da força contra a integridade territorial, a soberania e a independência política de qualquer Estado.<sup>40</sup>

Em razão da problemática, estudiosos também tratam de identificar as principais dificuldades à delimitação do conceito. Em primeiro lugar, um grande problema se dá em razão da avaliação de critérios muito subjetivos, muitas vezes

---

<sup>40</sup>CRETELLA NETO, José. *Terrorismo Internacional: inimigo sem rosto – combatente sem pátria*. Campinas, SP: Millennium Editora, 2008. p. 40-43.

baseados em considerações políticas, mudando de acordo com o contexto histórico e social. Assim, os atos tidos como terroristas são praticados com base em motivos extremamente variados. Outra grande dificuldade se dá devido às múltiplas formas potencialmente adotadas, pois embora seja normalmente associado a uma subversão política, é também empregado por governos, além de poder ser utilizado como instrumento a formas de crime organizado. Além disso, vários dos elementos que podem compor um ato terrorista – como o assassinato, a lesão corporal, a ameaça, a destruição de patrimônio – encontram-se descritos como condutas correspondentes a crimes comuns, normalmente positivadas no Código Penal dos países.<sup>41</sup>

Ademais, diferentes fatos, mas com características semelhantes às do terrorismo podem influenciar e criar complicações para uma delimitação clara e uniforme. O terrorismo muitas vezes é incluído ou confundido com os fenômenos de guerra, guerrilhas, manifestações, crimes políticos e outras formas de conflito armado. No entanto, há que se ter em mente que o terrorismo é uma forma de luta na qual encontros físicos e diretos com o inimigo são evitados, os alvos de ataques muitas vezes são populações indefesas e o meio para atingir o fim se dá através da imposição do medo, do terror psicológico. Além disso, outras divergências estão presentes, sobretudo, na organização dos agentes, nos mecanismos para a execução dos atos e até mesmo na uniformização, vez que os terroristas não utilizam fardas, sendo a infiltração na população civil um de seus artifícios.<sup>42</sup>

A abordagem é muito ampla, a empreitada enfrentada na busca por uma definição universalmente satisfatória não é afeta somente aos profissionais do Direito, em especial aos do Direito Internacional, mas também é tema de discussões e debates da Sociologia, Relações Internacionais, História, Geografia, Ciências Políticas, Psicologia e Filosofia.

#### **1.4 Tipificação de Terrorismo**

A solução da problemática da definição do terrorismo é apenas o primeiro passo para um eficaz combate desta modalidade criminosa. Trata-se de um processo no qual a satisfação da próxima etapa, a tipificação, está atrelada à resolução da primeira, que é a conceituação.

---

<sup>41</sup>CRETELLA NETO, op. cit., p. 35.

<sup>42</sup>Ibidem, p. 26.

No entanto, cumpre salientar que este preceito não pode ser tido como uma regra absoluta e intransigível. Conforme foi exposto, a busca pela conceituação de terrorismo internacional traça um caminho duro e árduo em face da complexidade inerente ao objeto. Sendo assim, há que se buscar a tentativa de tipificação do terrorismo pela comunidade internacional, ainda que não se tenha chegado a uma conceituação unânime.

É claro que a falta de consenso quanto à definição é um ponto problemático para a tipificação. Ocorre que, a discussão sobre os limites da definição talvez ainda perdure por alguns anos perante a comunidade internacional. Entretanto, o real interesse no trabalho de conceituação e nos estudos das questões acessórias ao tema, é, propriamente, estabelecer um combate eficaz e uma estratégia de prevenção eficiente, o que não poderá ocorrer se o crime não for tipificado. Assim, não havendo a tipificação penal do terrorismo, eventuais ações por parte dos Estados ficam prejudicadas.<sup>43</sup>

Apesar da questão conceitual ser abrangida e estudada por variadas Ciências Humanas, não só pelo Direito, e de ser um precedente importante para o estudo do terrorismo, a tipificação configura, por sua vez, elemento de extraordinária importância para o enfrentamento do fato, vez que é através dela que serão definidas as sanções e penas aos agentes terroristas.

Posto isto, ainda que a questão conceitual não tenha sido superada pela comunidade internacional na atualidade, a análise de alguns dispositivos internacionais e internos mostra-se extremamente relevante à compreensão do terrorismo.

#### 1.4.1 Em Âmbito Internacional

Conforme mencionado, as Convenções Internacionais ainda não conseguiram delimitar uma definição de terrorismo adequada e universalmente aceita, o que dificulta a tipificação do fenômeno propriamente dito como um crime.

Nesta linha, dispõe Cretella Neto:

---

<sup>43</sup>MOTA ARABI, Abhner Youssif; FERNANDES DE CARVALHO, Felipe; FERREIRA, Marcello C. R. e Barros. Terrorismo, Direito Penal do Inimigo e Constitucionalismo: A Tipificação do Terrorismo e sua Incongruência com o Estado Democrático de Direito. *Universitas/Jus*, Brasília, v. 23, n. 1, jan./jun. 2012. p. 13.

“Num primeiro momento, a partir da década de 1950, o Direito Internacional evitou empregar o termo ‘terrorismo’, para não enfrentar tentativas de definição que se revelariam, ao final, decepcionantes. Os negociadores das primeiras convenções, no início do anos 1960, limitaram-se a organizar a repressão visando ações determinadas, como sequestros de aviões, atos de violência praticados em aeroportos, ou contra plataformas petrolíferas, ou ainda, tomada de reféns.”<sup>44</sup>

Sendo assim, a partir de 1963, a comunidade internacional, por intermédio da ONU e de suas agências especializadas como a Organização da Aviação Civil Internacional (OACI), a Organização Marítima Internacional (OMI) e a Agência Internacional de Energia Atômica (AIEA), desenvolveu uma série de acordos internacionais que constituem as medidas básicas de repressão e combate ao terrorismo internacional.<sup>45</sup> Atualmente, existe um total de 14 (catorze) instrumentos jurídicos universais antiterroristas: Convenção sobre Infrações a Bordo de Aeronaves; Convenção para a Repressão da Captura Ilícita de Aeronaves; Convenção para a Repressão de Atos Ilícitos contra a Segurança da Aviação Civil; Convenção sobre a Prevenção e Punição de Crimes contra Pessoas Internacionalmente Protegidas, Incluindo os Agentes Diplomáticos; Convenção Internacional contra a Tomada de Reféns; Convenção sobre a Proteção Física de Materiais Nucleares; Protocolo para a Repressão de Atos Ilícitos de Violência nos Aeroportos ao Serviço da Aviação Civil Internacional; Convenção para a Repressão de Atos Ilícitos contra a Segurança da Navegação Marítima; Protocolo para a Repressão de Atos Ilícitos contra a Segurança das Plataformas Fixas Localizadas na Plataforma Continental; Convenção sobre a Marcação de Explosivos Plásticos para Fins de Detecção; Convenção Internacional para a Repressão de Atentados Terroristas à Bomba; Convenção Internacional para a Supressão do Financiamento do Terrorismo; Convenção Internacional para a Supressão de Atos de Terrorismo Nuclear; Convenção para a Repressão de Atos Ilícitos Relacionados à Aviação Civil Internacional.<sup>46</sup>

Verifica-se, desse modo, que as convenções internacionais, em sua maioria, não fazem referência expressa ao termo “terrorismo” e limitam-se a estabelecer frentes setoriais de combate, como esforços na segurança da aviação civil ou da

<sup>44</sup>CRETELLA NETO, José. *Terrorismo Internacional: inimigo sem rosto – combatente sem pátria*. Campinas, SP: Millennium Editora, 2008. p. 27.

<sup>45</sup>NAÇÕES UNIDAS NO BRASIL. *A ONU e o Terrorismo*. Disponível em: <<http://www.onu.org.br/a-onu-em-acao/a-onu-em-acao/a-onu-e-o-terrorismo/>>. Acesso em 20 mai. 2014.

<sup>46</sup>NACIONES UNIDAS. *Acciones de las Naciones Unidas contra el Terrorismo: Instrumentos Jurídicos Internacionales*. Disponível em: <<http://www.un.org/es/terrorism/instruments.shtml>>. Acesso em 07/10/2014.

navegação marítima. Além disso, algumas convenções tipificam determinadas ações como “atos de terroristas”, como é o caso da mencionada *Convenção para a Prevenção e Punição do Terrorismo* de 1937, mas falham ao deixar em aberto uma demarcação precisa de terrorismo.

Visando um estudo mais profundo acerca da temática, a Assembleia Geral das Nações Unidas instituiu o Comitê Especial de Terrorismo Internacional com o intuito de pesquisar uma definição geral de terrorismo em Direito Internacional. Contudo, o Comitê vivenciou o reflexo de oposições entre os defensores de uma condenação setorial e, de outro lado, os simpáticos à exclusão indiferenciada do terrorismo como um todo. Essa oposição impossibilitou uma posição unânime do Comitê, que preferiu abster-se de proclamar uma definição ao final dos trabalhos.<sup>47</sup>

A Comissão de Direito Internacional, em 1980, apresentou em seu texto a definição de atos terroristas:

- i. quaisquer atos que causem morte ou substanciais ferimentos corporais ou perda de liberdade a um Chefe de Estado, seus descendentes ou sucessores designados, os cônjuges destas pessoas ou as pessoas encarregadas de funções públicas ou que ocupem cargos públicos, quando o ato for praticado contra eles em virtude de suas funções;
- ii. atos calculados para destruir ou danificar bens públicos ou bens destinados a finalidades públicas;
- iii. qualquer ato capaz de colocar em risco vidas humanas mediante a criação de um perigo público, em especial o apoderamento de uma aeronave, a detenção de reféns e qualquer forma de violência dirigida contra pessoas que gozam de proteção internacional ou imunidade diplomática;
- iv. a fabricação, a obtenção, a posse ou o fornecimento de armas, munição, explosivos ou substâncias perigosas com a finalidade de cometer um ato terrorista.<sup>48</sup>

Questiona-se uma atuação mais efetiva do Conselho de Segurança da Organização das Nações Unidas, uma vez que sua principal atribuição e responsabilidade é manter a paz e a segurança internacionais, devendo agir nos casos em que são ameaçadas. Mas, o que se percebe na realidade é que muitos países membros tomam decisões deliberadas ao responderem aos ataques terroristas. Como é o caso dos Estados Unidos, que logo após os atentados de 11 de setembro de 2001, enviaram um *ultimatum* ao Afeganistão para entregar o terrorista Osama Bin Laden. O Congresso norte americano, por si próprio, autorizou

<sup>47</sup>PELLET, Sarah. A Ambiguidade da Noção de Terrorismo. In: BRANT, Leonardo Nemer Caldeira (Organizador). *Terrorismo e Direito: Os impactos do terrorismo na comunidade internacional e no Brasil: perspectivas político-jurídicas*. Rio de Janeiro: Forense, 2003. p. 15.

<sup>48</sup>CRETELLA NETO, José. *Terrorismo Internacional: inimigo sem rosto – combatente sem pátria*. Campinas, SP: Millennium Editora, 2008. p. 31.

o uso de força militar no Afeganistão alegando estado de necessidade e legítima defesa, mas o que ocorreu de fato foi uma retaliação. Não houve uma atuação concreta do Conselho de Segurança no sentido de restabelecer a paz e a segurança mundiais, houve somente uma “carta branca” ao governo norte americano.<sup>49</sup>

Entretanto, percebe-se que após os atentados de 11 de setembro de 2001 a comunidade internacional despertou para a iminência do terrorismo internacional. Ora, se o país tido como mais poderoso e temido do mundo mostrou-se tão indefeso a este ponto, providências deveriam ser tomadas. A resposta, ao menos, foi rápida. Poucos dias após os atentados o Conselho de Segurança adotou a Resolução 1373, a fim de impedir o financiamento do terrorismo, criminalizar a coleta de fundos para este fim e congelar bens financeiros dos terroristas, além de estabelecer um Comitê Antiterrorismo para supervisionar a implementação da resolução. Com efeito, os ataques poderiam ter sido ainda mais devastadores se tivessem se valido de armas químicas, biológicas e nucleares, por isso a Assembleia Geral adotou, em 2002, a Resolução 57/83, contendo medidas para impedir a aquisição, pelos terroristas, de tais armas e seus meios de lançamento. O receio quanto ao perigo de proliferação destas armas fez com que o Conselho de Segurança, em 2004, adotasse a Resolução 1540, obrigando os Estados a interromperem qualquer apoio a agentes não-estatais para o desenvolvimento, aquisição, produção, posse, transporte, transferência ou uso de armas nucleares, químicas e biológicas e seus meios de entrega.<sup>50</sup>

Ademais, existe o Escritório das Nações Unidas contra Drogas e Crime (UNODC), localizado em Viena, na Áustria, que conduz o esforço das Nações Unidas para combater o terrorismo internacional. Nele são analisadas novas tendências de criminalidade e justiça, desenvolvidos bancos de dados, divulgadas pesquisas globais, reunidas informações e realizadas avaliações sobre as necessidades específicas de cada país. Em 2002 o UNODC lançou seu Projeto Global contra o Terrorismo, providenciando assistência técnica e jurídica aos países para que implementassem os instrumentos universais antiterroristas.<sup>51</sup>

---

<sup>49</sup>SOUZA, Kelia M. M. Mendes. O Terrorismo e a Atuação da ONU. *Revista CEPPG – Centro de Ensino Superior de Catalão*. Ano IX. nº 17. 2º semestre/2007. p. 89.

<sup>50</sup>NAÇÕES UNIDAS NO BRASIL. *A ONU e o Terrorismo*. Disponível em: <<http://www.onu.org.br/a-onu-em-acao/a-onu-em-acao/a-onu-e-o-terrorismo/>>. Acesso em 20 mai. 2014.

<sup>51</sup>NAÇÕES UNIDAS NO BRASIL. *A ONU e o Terrorismo*. Disponível em: <<http://www.onu.org.br/a->

De toda a sorte, grandes ataques terroristas ainda são frequentemente objetos de manchetes de jornais e chamadas de televisão. Metrô, trens e centros comerciais, principalmente de grandes cidades como Londres, Madri ou Mumbai, são alvos comuns a esses ataques. Desse modo, a Assembleia Geral lançou em 2006 a Estratégia Antiterrorista Global da ONU, baseada nos pilares de que o terrorismo é inaceitável em todas as suas formas, e não pode nunca ser justificado. A Estratégia definiu medidas específicas para o combate em nível nacional, regional e internacional. Houve uma condenação clara e incondicional do terrorismo por unanimidade dos Estados-Membros.<sup>52</sup>

Além da condenação unânime pela comunidade internacional, é interessante perceber que alguns países já tipificam o terrorismo no âmbito de suas legislações internas.

#### 1.4.2 Em Âmbito Interno

Em âmbito da legislação interna brasileira, cumpre salientar, primeiramente, os dispositivos constitucionais pertinentes acerca do tema. O ordenamento jurídico constitucional brasileiro positivou no art. 4º, inciso VIII, o repúdio ao terrorismo, e por meio do art. 5º, inciso XLIII, apreciou o terrorismo como crime inafiançável e insuscetível de graça ou anistia.<sup>53</sup>

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

[...]

VIII - repúdio ao terrorismo e ao racismo;

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;

---

onu-em-acao/a-onu-em-acao/a-onu-e-o-terrorismo/>. Acesso em 20 mai. 2014.

<sup>52</sup>ASSOCIAÇÃO DE JOVENS ONU BRASIL – AJONU. *As Ações das Nações Unidas Contra o Terrorismo*. Disponível em: <<http://ajonu.org/2012/10/17/as-aco-es-das-nacoes-unidas-contra-o-terrorismo/>>. Acesso em 05 jun. 2014.

<sup>53</sup>MOLL, Leandro. O Terrorismo no Direito Brasileiro: Análise à Luz da Obrigação Internacional de Repressão do Crime de Terrorismo. *Revista de Direito Constitucional e Internacional*, São Paulo, v. 20, n. 80, jul./set. 2012. p. 379.

Outrossim, o legislador brasileiro conferiu a possibilidade de ser negada a extradição ao agente de atos de terrorismo, mediante o afastamento da noção de crime político, conforme dispõe o art. 77, § 3º da Lei nº 6.815/80 – Estatuto do Estrangeiro.

Art. 77. Não se concederá a extradição quando:

[...]

§ 3º O Supremo Tribunal Federal poderá deixar de considerar crimes políticos os atentados contra Chefes de Estado ou quaisquer autoridades, bem assim os atos de anarquismo, terrorismo, sabotagem, seqüestro de pessoa, ou que importem propaganda de guerra ou de processos violentos para subverter a ordem política ou social.

A Lei de Segurança Nacional, Lei nº 7.170/83, menciona apenas a prática de atos de terrorismo em seu art. 20, para o qual culmina a pena de reclusão, de três a dez anos.

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

Pena: reclusão, de 3 a 10 anos.

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

O terrorismo também é incluído na Lei de Crime Hediondos, Lei nº 8.072/90, na qual é classificado como insuscetível de anistia, graça, indulto e fiança, nos termos do artigo 2º e incisos.

Art. 2º Os crimes hediondos, a prática da tortura, o tráfico ilícito de entorpecentes e drogas afins e o terrorismo são insuscetíveis de:

I - anistia, graça e indulto;

II - fiança.

Há, ainda, a Lei nº 10.744/03 que dispõe sobre a assunção, pela União, de despesas de responsabilidades civis perante terceiros no caso de atentados terroristas, atos de guerra ou eventos correlatos, contra aeronaves de matrícula brasileira operadas por empresas brasileiras de transporte aéreo público, excluídas as empresas de taxi aéreo. O artigo 1º, § 4º da respectiva norma estabelece como ato terrorista qualquer ato de uma ou mais pessoas, sendo ou não agentes de um poder soberano, com fins políticos ou terroristas, seja a perda do dano dele resultante acidental ou intencional.

Art. 1º Fica a União autorizada, na forma e critérios estabelecidos pelo Poder Executivo, a assumir despesas de responsabilidades civis perante

terceiros na hipótese da ocorrência de danos a bens e pessoas, passageiros ou não, provocados por atentados terroristas, atos de guerra ou eventos correlatos, ocorridos no Brasil ou no exterior, contra aeronaves de matrícula brasileira operadas por empresas brasileiras de transporte aéreo público, excluídas as empresas de táxi aéreo.

[...]

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

Posto isto, percebe-se que o Brasil não se diferencia muito das convenções internacionais e das legislações internas de outros Estados, vez que todos apresentam fórmulas mais ou menos específicas da definição de “atos de terrorismo”, mas não de “terrorismo”.

Por oportuno, registra-se que o governo brasileiro já deu início a algumas tentativas de tipificação de terrorismo. O Projeto de Lei - PL 2.462/1991 visa definir os crimes contra o Estado Democrático de Direito e a Humanidade. Por sua vez, o PL 6.764/2002 e o PL 149/2003 pretendem alterar o Código Penal, mediante a inclusão de dispositivos que tipifiquem terrorismo. Houve, ainda, o PL 7.765/2010, mas o mais recente é o Projeto de Lei do Senado – PLS 499/2013 (Lei Antiterrorismo), que ainda está em pauta para ser votado. O referido Projeto propõe a tipificação de terrorismo como “o ato de provocar ou infundir terror ou pânico generalizado mediante ofensa ou tentativa de ofensa à vida, à integridade física ou à saúde ou à privação da liberdade da pessoa”. A pena prevista seria de 15 (quinze) a 30 (trinta) anos de reclusão e, em caso de morte, de 24 (vinte e quatro) a 30 (trinta) anos.<sup>54</sup>

É fato extremamente interessante o Brasil tentar positivar uma definição de terrorismo, ainda que muito vaga, prevendo, também, uma pena a ser observada como severa para os padrões jurídicos brasileiros.

Talvez o maior problema esteja relacionado à motivação dos parlamentares responsáveis pelo referido Projeto de Lei, pois o temor existente por parte da população funda-se na possibilidade da restrição do direito de expressão quanto aos movimentos sociais, como os que tomaram as ruas do país no ano de 2013, nos quais diversos temas foram levantados pelo povo, dentre eles a corrupção.

---

<sup>54</sup>MOLL, Leandro. O Terrorismo no Direito Brasileiro: Análise à Luz da Obrigação Internacional de Repressão do Crime de Terrorismo. *Revista de Direito Constitucional e Internacional*, São Paulo, v. 20, n. 80, jul./set. 2012. p. 387.388.

Entretanto, em que pese existirem algumas referências, inclusive constitucionais, a terrorismo ou a atos ou crimes de terrorismo, o Direito Penal Brasileiro nunca chegou a criminalizá-lo, não havendo uma tipificação da conduta de forma autônoma. Logo, a inexistência de normas penais com uma definição de terrorismo não tautológica, e com a respectiva cominação de penas, prejudica a persecução penal no Brasil de indivíduos acusados de “crimes de terrorismo”, sob pena de violação do princípio da legalidade, vez que “não há crime sem lei anterior que o defina, nem pena sem prévia cominação legal”, conforme o artigo 5º, inciso XXXIX, da Constituição Federal – CF/88.<sup>55</sup>

Assim, ainda que exista uma norma oriunda de fonte internacional, a qual o Brasil esteja vinculado, e que descreva de forma suficiente a conduta de terrorismo, apontando-a como um crime, sob a ótica do Direito Constitucional Brasileiro a persecução criminal pelo Poder Judiciário brasileiro restaria prejudicada por não haver uma previsão expressa do direito penal interno tipificando a conduta e cominando-lhe pena correspondente. Portanto, percebe-se que muitos dos dispositivos legais que versam sobre a matéria não têm eficácia. No entanto, ainda que o Brasil não tenha tipificado o terrorismo como um delito autônomo, isso não significa dizer que: os acusados, do que poderia ser considerado como um crime de terrorismo, não sejam passíveis de punição pelo direito penal brasileiro, uma vez que os atos terroristas têm como substrato variadas condutas já tipificadas no direito brasileiro, como homicídio e danos ao patrimônio público; os tribunais e órgãos administrativos não possam desenvolver um conceito de terrorismo a fim de viabilizar a aplicação das normas que a ele fazem referência, para fins diversos da persecução penal; o Brasil não possa executar passivamente os pedidos de cooperação jurídica internacional em matéria penal, que inclui pedidos de extradição, a fim de que colabore para o combate e repressão mundial destes agentes, e impeça que o território brasileiro sirva de “porto seguro” a qualquer terrorista, independentemente de sua nacionalidade.<sup>56</sup>

Questão semelhante tem sido debatida no direito brasileiro no que diz

---

<sup>55</sup>MOLL, Leandro. O Terrorismo no Direito Brasileiro: Análise à Luz da Obrigação Internacional de Repressão do Crime de Terrorismo. *Revista de Direito Constitucional e Internacional*, São Paulo, v. 20, n. 80, jul./set. 2012. p. 381.

<sup>56</sup>MOLL, Leandro. O Terrorismo no Direito Brasileiro: Análise à Luz da Obrigação Internacional de Repressão do Crime de Terrorismo. *Revista de Direito Constitucional e Internacional*, São Paulo, v. 20, n. 80, jul./set. 2012. p. 382.

respeito à noção de “crime organizado” ou “organização criminosa”, vez que existem algumas leis que se referem a tais elementos, sem que exista uma definição material na legislação interna. Neste caso, a jurisprudência buscou auxílio conceitual em um instituto normativo internacional – a Convenção das Nações Unidas Contra o Crime Organizado Transnacional, de 2000, promulgada no Brasil pelo Decreto 5.015/2004. Neste sentido, se a mesma linha de raciocínio fosse aplicada ao artigo 20 da Lei de Segurança Nacional, que prevê a cominação de pena para a prática de “atos de terrorismo”, seria possível admitir, ao menos em tese, que outra norma em vigor no Brasil delimitasse o que seriam considerados “atos de terrorismo”, complementando a norma incriminadora e viabilizando, portanto, a condenação dos agentes terroristas à pena prevista.<sup>57</sup>

Por outro lado, sabe-se que outros países também já deram os primeiros passos quanto à tipificação do terrorismo em suas legislações internas, é o que se verifica nos ordenamentos jurídicos da Itália, de Portugal, da França, da Espanha, da Inglaterra, dos Estados Unidos, da Turquia e do Sri Lanka. A Espanha traz a tipificação em dispositivo de seu Código Penal, assim como a França, mas esta somente codifica determinados atos de violência como atos terroristas. A Inglaterra, a exemplo da nação espanhola, o faz no *Terrorism Act 2000*, cuja definição foi emendada pelo *Terrorism Act 2006*.<sup>58</sup> Quanto aos EUA, destaca-se o *USA Patriot Act*, medida legislativa adotada após os atentados de 11 de setembro, que confere aos serviços secretos e às forças de ordem nacionais uma significativa ampliação de suas competências, bem como instrumentos inovadores para viabilizar a identificação, investigação, controle, detenção, persecução e punição de indivíduos suspeitos de atos de terrorismo.<sup>59</sup>

Observa-se, assim, que alguns países já tomaram iniciativa quanto à previsão legal de atos considerados criminosos. Contudo, a sociedade e os Poderes Judiciários devem estar alertas para a devida aplicação do tipo criminal a ser eventualmente promulgado, a fim de que os direitos de liberdade de expressão, de manifestação, bem como os demais direitos fundamentais não sejam cerceados.

---

<sup>57</sup>MOLL, op. cit., p. 384-385.

<sup>58</sup>RUIZ, Fernanda; ALMEIDA, D. Freire e. O Julgamento de atos de Terrorismo pelo Tribunal Penal Internacional, *Revista do Instituto de Pesquisa e Estudos*, n. 44, set./dez. 2005. p. 152.

<sup>59</sup>ALEXANDER, Yonah. et al. *Terrorismo e Relações Internacionais: Conflito e Cooperação nas Relações Internacionais*. 1. ed. Lisboa: Gradiva, 2006. p. 241.

Ainda que não haja consenso quanto à definição de terrorismo em âmbito internacional, a doutrina tem apresentado várias tentativas de uniformização do tema. Além disso, mesmo que existam várias definições distintas em legislações internas, dificultando a transposição para o plano internacional, é um ponto positivo observar que o fenômeno vem sendo cada vez mais execrado, como comprova a Estratégia Antiterrorista Global da ONU lançada em 2006, na qual todos os Estados-Membros condenaram por unanimidade as práticas terroristas em todas as suas formas, um fato inédito até então no âmbito da Organização das Nações Unidas. Sendo assim, passar-se-á a analisar a cooperação jurídica internacional como resposta ao terrorismo, atuando em sua prevenção e repressão.

## 2 CONSIDERAÇÕES SOBRE COOPERAÇÃO INTERNACIONAL COMO FORMA DE PREVENÇÃO E COMBATE AO TERRORISMO

O inexorável rompimento das barreiras culturais, econômicas, tecnológicas e políticas de modo a transformar o planeta numa verdadeira “aldeia global”, constitui o fenômeno da mundialização, uma das consequências da globalização.<sup>60</sup>

Um fator que contribui ao caráter de inevitabilidade dessa mundialização é a incidência em grande escala de problemas que afligem a humanidade. A percepção do ser humano moderno de que perigos e ameaças não respeitam limites territoriais fortaleceu os debates acerca de Direito Internacional, criando-se exigências de estabelecimento de uma agenda transnacional comum, mais efetiva e promissora, capaz de confrontar os problemas que atingem a todos.<sup>61</sup>

Conforme tem sido demonstrado, o terrorismo é um desses problemas, sendo uma questão restrita não somente a um ou alguns países, mas sentida por toda a humanidade, ou, por toda a “aldeia global”.

Neste sentido, dispõe Sergio Marchisio:

“Confrontados com o carácter global do terrorismo, falta-nos um sistema jurídico global para o enfrentar. O mundo está ainda dividido em mais do que cento e noventa sistemas jurídicos diferentes. A lei é fragmentária e apresenta muitas lacunas, exploradas pelos terroristas para levarem a cabo os seus objectivos.”<sup>62</sup>

Posto isto, para que seja possível enfrentar as organizações terroristas, colher provas para os julgamentos e, conseqüentemente, prender os criminosos terroristas, os Estados necessitam do apoio e auxílio dos demais Estados. A referida ideia vale não só como uma reação à ação terrorista, mas também para prevenção a novos atentados. Faz-se necessária, portanto, a adesão dos Estados a uma rede mundial de compartilhamento de informações e cooperação entre serviços de inteligência, de polícia e judiciais, de modo que os terroristas não possam encontrar

---

<sup>60</sup>LOULA, Maria Rosa Guimarães. *Auxílio Direto: Novo Instrumento de Cooperação Jurídica Internacional Civil*. Belo Horizonte: Fórum, 2010. p. 30.

<sup>61</sup>ARAUJO, Evilasio J. *Terrorismo Internacional: Fundamentalismo Religioso e Globalização*. Brasília: Livraria Herança Judaica Editora LTDA., 2004. p. 115.

<sup>62</sup>MARCHISIO, Sergio. et al. *Terrorismo e Relações Internacionais: Conflito e Cooperação nas Relações Internacionais*. 1. ed. Lisboa: Gradiva, 2006. p. 195.

um refúgio ou algum lugar onde estabelecer uma base aliada.<sup>63</sup>

O ex-presidente dos Estados Unidos, George W. Bush, nesta mesma linha de raciocínio, afirmou que uma maneira eficaz de combate seria a inexistência, na Terra, de um lugar no qual o terrorista pudesse se asilar impunemente. Apesar das atitudes do governo americano, especialmente após os atentados de 11 de setembro, não serem bem recepcionadas por grande parte da comunidade internacional, é importante que a cooperação internacional opere, de fato, com o intuito de “fechar o cerco” aos agentes terroristas.<sup>64</sup>

Entretanto, a simpatia de alguns Estados por movimentos implicados em ações terroristas pode ser um óbice à cooperação internacional. É o que acontece nos casos eternamente polêmicos de grupos considerados terroristas que são entendidos, por outros, como movimentos pela libertação nacional. Assim, enquanto houver Estados simpáticos à causa de movimentos que recorrem à prática de violência terrorista, perdurará um sabor de frustração e desconfiança na comunidade internacional, que desconfiará da sinceridade dos motivos e das intenções invocados por aqueles que se negarem a cooperar.<sup>65</sup> Contudo, a cooperação internacional também não pode ser recepcionada como a simples formação de coalizões militares dispostas a atacar os territórios de Estados que supostamente auxiliam de alguma forma os movimentos terroristas.

O combate ao terror constitui tarefa multifacetada, exigindo esforços judiciais, policiais, diplomáticos e militares, além de envolver o sistema financeiro e até a sociedade civil. Sendo assim, qualquer estratégia política inteligente de luta contra o terrorismo deve atuar em duas frentes: primeiramente, uma investida política voltada para as causas que possam estar relacionadas com a origem ou a motivação da violência terrorista, como episódios de repressão ou injustiça que conduzem as pessoas à radicalização de medidas; em segundo lugar, um empenho conjunto das instâncias policiais, militares e judiciais a fim de derrotarem os autores desta violência radicalizada e indiscriminada, por meio da vigilância destes agentes. A primeira frente abordada uma questão de política geral, a qual deverá utilizar

---

<sup>63</sup>OETER, Stefan. et al. *Terrorismo e Relações Internacionais: Conflito e Cooperação nas Relações Internacionais*. 1. ed. Lisboa: Gradiva, 2006. p. 227.

<sup>64</sup>SILVA, Geraldo Eulálio do Nascimento e. *Regulamentação Internacional do Combate ao Terrorismo. Carta Mensal*, Rio de Janeiro, v. 48, n. 567, jun. 2002. p. 53.

<sup>65</sup>OETER, op. cit., p. 227-228.

instrumentos para reforçar o Estado de Direito, os direitos humanos e fundamentais, a paz e o desenvolvimento social e econômico. A segunda frente, por sua vez, constitui, em linhas gerais, um esforço de policiamento que deverá valer-se de instrumentos especiais e elaborados especialmente para o combate ao terrorismo, como acordos de auxílio internacional entre os serviços de inteligência e de polícia de diferentes Estados. Desse modo, cabe ao Direito Internacional assegurar a cooperação jurídica dos Estados no combate ao terror, devendo estabelecer um enquadramento que coordene as atividades policiais, e garantir que os agentes terroristas sejam julgados no Estado onde se encontram, ou que sejam extraditados ao país vitimado, onde também deverão ser julgados, não havendo espaço para a impunidade.<sup>66</sup>

É importante salientar que o posicionamento da comunidade internacional tem mudado nos últimos anos, países que apoiavam o terrorismo de Estado na década de 80 do século passado, agora o repudiam. Além disso, com o fim da União Soviética vários movimentos terroristas também desapareceram. O estreitamento das vias diplomáticas e comerciais entre muitos países árabes e o ocidente impulsionou novas parcerias e estimulou a convivência pacífica, afastando cada vez mais a intolerância e as antigas rixas. A ONU, por sua vez, editou cerca de catorze convenções contra o terrorismo, contribuindo significativamente para uma mudança de atitude em nível internacional e reforçando a ideia da cooperação jurídica entre os Estados. A Declaração de Medidas para Eliminar o Terrorismo Internacional, de 1994, foi outro instrumento com boa repercussão que colaborou para o avanço da cooperação internacional, sobretudo em razão dos países signatários terem acordado que, sob nenhuma circunstância, o ataque a pessoas inocentes e a civilizações inteiras será admitido ou justificado, e que um país que se negue a cooperar com os demais no combate ao terror não será considerado neutro, mas um cúmplice do terrorismo.<sup>67</sup>

Assim, percebe-se que de fato tem havido uma mudança na postura de alguns Estados perante a comunidade internacional. O Egito, que há algumas

---

<sup>66</sup>OETER, Stefan. et al. *Terrorismo e Relações Internacionais: Conflito e Cooperação nas Relações Internacionais*. 1. ed. Lisboa: Gradiva, 2006. p. 216-217.

<sup>67</sup>WANDERLEY JÚNIOR, Bruno. A Cooperação Internacional como Instrumento de Combate ao Terrorismo. In: BRANT, Leonardo Nemer Caldeira (Organizador). *Terrorismo e Direito: Os impactos do terrorismo na comunidade internacional e no Brasil: perspectivas político-jurídicas*. Rio de Janeiro: Forense, 2003. p. 294.

décadas se mostrava beligerante em face do Estado de Israel, constitui atualmente um dos grandes aliados na busca pela paz no Oriente Médio. A Arábia Saudita e a Jordânia demonstram-se favoráveis às medidas internacionais contra o terrorismo. O Paquistão, antigo inimigo dos Estados Unidos e da Inglaterra, autorizou o trânsito de tropas em seu espaço aéreo em razão dos ataques às forças terroristas no Afeganistão. No entanto, a reformulação da postura não atingiu todos os Estados, ainda existem países que se prestam a auxiliar o terrorismo internacional, seja com apoio logístico, por meio de financiamento, treinamento ou servindo como refúgio a exemplo da Síria, ou do Sudão, que fornece armamentos e bases de treinamento a grupos terroristas.<sup>68</sup> Por outro lado, países como EUA, Inglaterra e Israel por vezes não se submetem às regras de Direito Internacional e exercem, muito em razão da posição hegemônica que ocupam, ações de retaliação em territórios de outros países, assemelhando-se a atos de terrorismo de Estado.

Por existirem barreiras de jurisdição impostas a partir das limitações territoriais de soberania, resta evidenciada a imprescindibilidade da cooperação internacional para o combate ao terrorismo. Há que se destacar, ainda, a amplitude da expressão “cooperação jurídica internacional”, que não abrange somente o intercâmbio de esforços entre órgãos judiciais, mas também engloba a colaboração de entes administrativos, órgãos investigatórios e polícias. A qualificação da cooperação como jurídica está muito mais relacionada aos efeitos que dessa possam advir que propriamente à natureza do objeto ou à qualidade de quem coopera.<sup>69</sup>

Sendo assim, entende-se a cooperação jurídica internacional como a colaboração entre os países a fim de mitigar o poder de um Estado dentro de seu território objetivando a realização de ações que somente poderiam ser praticadas sob a sua jurisdição, mas que constituem questões de interesse de outro Estado, que, por sua vez, visa à consecução de procedimentos jurídicos e de segurança que ocorrem perante a sua jurisdição.<sup>70</sup> Logo, os atos de cooperação jurídica

---

<sup>68</sup>WANDERLEY JÚNIOR, Bruno. A Cooperação Internacional como Instrumento de Combate ao Terrorismo. In: BRANT, Leonardo Nemer Caldeira (Organizador). *Terrorismo e Direito: Os impactos do terrorismo na comunidade internacional e no Brasil: perspectivas político-jurídicas*. Rio de Janeiro: Forense, 2003. p. 294.

<sup>69</sup>BECHARA, Fábio Ramazzini. *Cooperação Jurídica Internacional em Matéria Penal: Eficácia da Prova Produzida no Exterior*. São Paulo: Saraiva, 2011. p. 42-43.

<sup>70</sup>TAQUARY, Eneida Orbage de Britto. *Tribunal Penal Internacional & a Emenda Constitucional 45/04*. 1ª ed. 2ª reimpr. Curitiba: Juruá, 2011. p. 31.

internacional referem-se especialmente aos atos jurídicos emanados de uma jurisdição, que, para a produção de seus efeitos em jurisdição estrangeira, demandam colaboração do Poder Judiciário estrangeiro ou de autoridade estrangeira (Polícia ou Administração), visto que a colaboração, ou a execução passiva do pedido de cooperação, depende da aquiescência do Estado demandado.<sup>71</sup>

Registra-se que a cooperação jurídica internacional constitui, num primeiro sentido, uma expressão do valor de solidariedade, significando o respeito no âmbito de uma relação na qual um ente age com o intuito de atender a demanda de outro. Num segundo sentido, entende-se que a cooperação deve ser processada segundo o ideal de compartilhamento de problemas e da construção de respectivas soluções.<sup>72</sup>

Neste sentido, além de destacar na Constituição Federal o repúdio ao terrorismo, o Brasil também ressalta a cooperação entre os povos para o progresso da humanidade, e constitui a solidariedade como um de seus objetivos fundamentais.<sup>73</sup>

Art. 3º Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil:

I - construir uma sociedade livre, justa e solidária;

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

[...]

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

Além disso, a Constituição Federal do Brasil institui em seu preâmbulo um Estado Democrático destinado a assegurar a plena realização dos direitos sociais e individuais, e o reconhecimento da ordem interna e internacional como base para solução pacífica de controvérsias.<sup>74</sup>

Mas, em que pese haver no ordenamento jurídico brasileiro diversas referências de desprezo ao terrorismo, a ausência de uma definição legal

<sup>71</sup>LOULA, Maria Rosa Guimarães. *Auxílio Direto: Novo Instrumento de Cooperação Jurídica Internacional Civil*. Belo Horizonte: Fórum, 2010. p. 51.

<sup>72</sup>BECHARA, Fábio Ramazzini. *Cooperação Jurídica Internacional em Matéria Penal: Eficácia da Prova Produzida no Exterior*. São Paulo: Saraiva, 2011. p. 44.

<sup>73</sup>WANDERLEY JÚNIOR, Bruno. A Cooperação Internacional como Instrumento de Combate ao Terrorismo. In: BRANT, Leonardo Nemer Caldeira (Organizador). *Terrorismo e Direito: Os impactos do terrorismo na comunidade internacional e no Brasil: perspectivas político-jurídicas*. Rio de Janeiro: Forense, 2003. p. 287.

<sup>74</sup>BECHARA, op. cit., p. 49.

compromete a persecução penal desta conduta. Entretanto, não resta impedida a execução passiva (pelo Brasil) dos pedidos de cooperação jurídica internacional, o que já constitui uma grande colaboração à luta pela erradicação do terrorismo internacional.<sup>75</sup>

As notícias, praticamente cotidianas, de atentados terroristas ao redor de todo o planeta reforçam a ideia de que a luta contra o terror somente terá eficácia se realizado de forma integrada, mediante a cooperação entre os Estados e entre os seus órgãos especializados no combate ao crime. O governo americano, logo após os atentados de 11 de setembro, anunciou que estaria formando uma coalizão internacional para o combate do terrorismo, e conclamou todos os Estados do mundo, em caráter de urgência, a trabalharem em conjunto, cooperando para levar à justiça os organizadores e patrocinadores dos ataques. Também após os atentados em Nova York, o Conselho Permanente da Organização dos Estados Americanos – OEA invocou o “Tratado do Rio”, ou TIAR – Tratado Interamericano de Assistência Recíproca, de 1947, que considera um ataque contra um de seus integrantes como uma ofensiva a todos os membros, devendo, portanto, todos os países americanos agir com eficiência, união e solidariedade numa luta contra o terror em todas as frentes: política, diplomática, econômica, jurídica e militar.<sup>76</sup>

Por oportuno, ressalta-se o entendimento de Bruno Wanderley Júnior:

“Cooperação é sinônimo de ação coordenada. Quando dois ou mais Estados atuam em conjunto, cada um operando dentro de sua esfera de competência, isto é, exercendo sua soberania em favor de uma finalidade comum, estão agindo em cooperação e otimizando suas forças, na busca por uma sinergia capaz de tornar eficazes seus esforços.”<sup>77</sup>

A luta contra o terror não é empenhada especificamente contra um indivíduo, um grupo, uma religião ou um país, mas contra uma rede global de organizações. Assim, a comunidade internacional deve operar por meios que possibilitem o rastreamento financeiro das organizações terroristas, o combate aos paraísos fiscais e a lavagem de dinheiro, além de trabalhar para maiores compromissos de acordos internacionais visando a coordenação de ações, com um reforço das políticas

<sup>75</sup>MOLL, Leandro. O Terrorismo no Direito Brasileiro: Análise à Luz da Obrigação Internacional de Repressão do Crime de Terrorismo. *Revista de Direito Constitucional e Internacional*, São Paulo, v. 20, n. 80, jul./set. 2012. p. 386.

<sup>76</sup>WANDERLEY JÚNIOR, Bruno. A Cooperação Internacional como Instrumento de Combate ao Terrorismo. In: BRANT, Leonardo Nemer Caldeira (Organizador). *Terrorismo e Direito: Os impactos do terrorismo na comunidade internacional e no Brasil: perspectivas político-jurídicas*. Rio de Janeiro: Forense, 2003. p. 291.

<sup>77</sup>WANDERLEY JÚNIOR, op. cit., p. 292.

nacionais de segurança pública e de melhoria das iniciativas de inteligência.<sup>78</sup>

Consignado este ponto, analisar-se-á, em seguida, frentes específicas em matéria de cooperação internacional que servem como forma de prevenção e reação às ameaças terroristas. Em particular, serão apreciadas questões de combate ao financiamento do terrorismo, de cooperação policial internacional e de cooperação internacional no que tange à matéria de extradição.

## 2.1 Combate ao Financiamento do Terrorismo

Trata-se de uma frente importantíssima na guerra ao terror, a supressão do financiamento às organizações terroristas seria uma maneira de “cortar o mal pela raiz”. É fato que qualquer organização (inclusive as terroristas) necessita de um orçamento para a manutenção de suas atividades e de seus membros, além disso, há tempos se sabe que os movimentos terroristas são munidos de armas de fogo e são treinados para confeccionar bombas convencionais fabricadas a partir de materiais baratos e disponíveis no mercado. No entanto, existe na atualidade um fundado temor de que tais movimentos tenham acesso a armas químicas, biológicas ou de tecnologia nuclear, armamentos com poder de destruição em massa. Por outro lado, as referidas armas necessitam de consideráveis conhecimentos técnicos para a sua elaboração, o que acaba por encarecer os produtos. Desse modo, a frente para supressão de recursos direcionados às organizações terroristas mostra-se extremamente relevante e necessária.<sup>79</sup>

Com o intuito de combater o financiamento do terrorismo, os ministros de finanças do Grupo dos Sete – G7 reuniram-se logo após os atentados de 11 de setembro de 2001 visando à formulação de um plano de ação destinado a bloquear ativos pertencentes a organizações terroristas. Sendo assim, foi solicitado à Força-Tarefa de Ação Financeira – FATF (*Financial Action Task Force*), um grupo intergovernamental independente criado com o objetivo de investigar fluxos ilícitos associados a lavagem de dinheiro, que se adotassem medidas específicas para o combate do financiamento ao terrorismo. Foram expedidas, então, diversas

---

<sup>78</sup>NOGUEIRA, Patrícia. O Terrorismo Transnacional e Suas Implicações no Cenário Internacional. *Universitas Relações Int.*, Brasília, v. 3, n. 1, jan./jul. 2005. p. 157.

<sup>79</sup>EVANS, Gareth. et al. *Terrorismo e Relações Internacionais: Conflito e Cooperação nas Relações Internacionais*. 1ª ed. Lisboa: Gradiva, 2006. p. 43-44.

recomendações especiais fornecendo diretrizes às instituições financeiras para que detectassem e comunicassem às autoridades competentes atividades suspeitas de contribuir para o financiamento de movimentos terroristas, levando-se em consideração especialmente a Convenção das Nações Unidas para a Supressão do Financiamento do Terrorismo, de 1999, e a Resolução do Conselho de Segurança das Nações Unidas nº 1.373, de 2001, que versam sobre a adoção de medidas de combate à lavagem de dinheiro associada ao terrorismo.<sup>80</sup>

As organizações terroristas apresentam uma estreita conexão com a lavagem de dinheiro e com o crime organizado. A fim de financiar suas atividades, essas organizações envolvem-se em outros tipos de atividades criminosas. No simpósio intitulado “Combate ao Terrorismo: O Papel das Nações Unidas”, realizado em Viena, em 2002, foi posto em debate o fato de que os lucros obtidos com o tráfico de drogas pudessem servir para manter o repasse de armas bem como atividades terroristas. Para a supressão do financiamento do terrorismo existe a necessidade de uma ação equilibrada quanto aos crimes correlatos, como a lavagem de dinheiro, o tráfico de drogas e o crime organizado. Deve-se impedir que recursos obtidos ilicitamente circulem no mercado, vez que a lavagem de dinheiro transforma dinheiro ilícito (sujo) em dinheiro lícito (limpo), podendo ser utilizado para financiar outros atos ilícitos, como o terrorismo.<sup>81</sup>

A Convenção das Nações Unidas para a Supressão do Financiamento do Terrorismo apresenta disposições fundamentais para o combate à lavagem de dinheiro associada ao terrorismo, que foi punida pela Convenção da maneira mais abrangente possível (no artigo 2º), vez que a expressão “terrorismo” não foi definida diretamente. Ademais, foi estabelecido que cada Estado-parte adote medidas necessárias para identificar, detectar e congelar ou confiscar fundos empregados ou alocados para a prática de atos terroristas, bem como as rendas provenientes da prática destes. Também foi instituído que os Estados-partes deverão prestar assistência mútua necessária para fins de investigação criminal, cooperando para a implementação de medidas no setor financeiro que garantam: a identificação dos

---

<sup>80</sup> SENNA, Adrienne G. Nelson de; ALBUQUERQUE, Roberto Chacon de. As Recomendações Especiais da Força-Tarefa de Ação Financeira (FATF) para o Combate ao Financiamento do Terrorismo. In: BRANT, Leonardo Nemer Caldeira (Organizador). *Terrorismo e Direito: Os impactos do terrorismo na comunidade internacional e no Brasil: perspectivas político-jurídicas*. Rio de Janeiro: Forense, 2003. p. 257-259.

<sup>81</sup> NOGUEIRA, Patrícia. O Terrorismo Transnacional e Suas Implicações no Cenário Internacional. *Universitas Relações Int.*, Brasília, v. 3, n. 1, jan./jul. 2005. p. 153.

autores das transações financeiras; a obrigação de informação, pelas instituições financeiras, acerca de transações suspeitas; a manutenção de registros necessários de transações domésticas e internacionais. Além disso, instituiu-se o crime de financiamento do terrorismo como passível de extradição, visando impor aos Estados-partes a obrigação de punir ou extraditar os acusados de financiar atividades terroristas, além de bloquear as transações bancárias suspeitas.<sup>82</sup>

#### Artigo 2

1. Qualquer pessoa estará cometendo um delito, em conformidade com o disposto na presente Convenção, quando, por qualquer meio, direta ou indiretamente, ilegal e intencionalmente, prover ou receber fundos com a intenção de empregá-los, ou ciente de que os mesmos serão empregados, no todo ou em parte, para levar a cabo:

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

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

A Resolução do Conselho de Segurança das Nações Unidas nº 1.373 estabelece aos Estados o dever de congelar imediatamente fundos e outros bens financeiros ou recursos econômicos de pessoas que praticarem, ou tentarem praticar, atos terroristas, estendendo-se a disposição aos bens de pessoas físicas ou jurídicas associadas. Inúmeras contas bancárias suspeitas estão sob investigação, e possivelmente há pessoas físicas e jurídicas na Áustria, Bahamas, Canadá, Egito, Emirados Árabes Unidos, Holanda, Itália, Liechtenstein, Síria, Somália, Suécia e Suíça vinculadas à alguma organização terrorista, seja gerenciando, investindo ou distribuindo fundos, ou, ainda, providenciando serviços de Internet, conexões telefônicas seguras e transporte de armas.<sup>83</sup>

A cooperação internacional é um componente imprescindível para o combate à lavagem de dinheiro e ao financiamento do terrorismo. A FATF tem como objetivo fazer com que todos os países, e não apenas seus membros, implementem as Recomendações Especiais, uma vez que o dinheiro não respeita limites territoriais,

<sup>82</sup>SENNA, Adrienne G. Nelson de; ALBUQUERQUE, Roberto Chacon de. As Recomendações Especiais da Força-Tarefa de Ação Financeira (FATF) para o Combate ao Financiamento do Terrorismo. In: BRANT, Leonardo Nemer Caldeira (Organizador). *Terrorismo e Direito: Os impactos do terrorismo na comunidade internacional e no Brasil: perspectivas político-jurídicas*. Rio de Janeiro: Forense, 2003. p. 260-261.

<sup>83</sup>SENNA; ALBUQUERQUE, op. cit., p. 266-267.

não podendo um país sozinho lutar contra o financiamento do terror. Neste sentido, parte da comunidade internacional, visando uma maior cooperação entre os países, aponta como uma possível tendência que os próximos esforços sejam direcionados ao estabelecimento de um tratado com o objetivo de facilitar o acesso e a utilização de informações financeiras, incluindo poderes de polícia para bloquear fundos e monitorar contas bancárias, mediante supervisão judicial.<sup>84</sup>

## 2.2 Cooperação Policial Internacional

A possibilidade de se combater os delitos que operam e se manifestam em diversos territórios começou a mostrar-se efetiva a partir do momento que os países tomaram consciência de que a melhor arma nesta luta seria a união de suas respectivas forças policiais.<sup>85</sup>

A rede terrorista, pelo próprio objetivo de seus atos, causa a instabilidade social, exigindo dos serviços policiais de todo o mundo que se reorganizem e se preparem para combater um tipo de criminalidade especial, cujo planejamento e execução muitas vezes iniciam-se em outros países, dificultando as ações investigativas e as medidas preventivas.<sup>86</sup>

O Conselho de Segurança das Nações Unidas, inclusive, já expediu recomendações a todos os Estados no sentido de reforçarem a segurança de suas fronteiras internacionais, aperfeiçoarem o combate à falsificação de documentos de viagem e aumentarem a segurança nos aeroportos, de modo a evitar a entrada de agentes terroristas em seus respectivos territórios.<sup>87</sup> Os Estados Unidos, a título exemplificativo, após os atentados de 11 de setembro passaram a adotar uma política um pouco mais invasiva quanto aos estrangeiros que pretendem adentrar

---

<sup>84</sup> SENNA, Adrienne G. Nelson de; ALBUQUERQUE, Roberto Chacon de. As Recomendações Especiais da Força-Tarefa de Ação Financeira (FATF) para o Combate ao Financiamento do Terrorismo. In: BRANT, Leonardo Nemer Caldeira (Organizador). *Terrorismo e Direito: Os impactos do terrorismo na comunidade internacional e no Brasil: perspectivas político-jurídicas*. Rio de Janeiro: Forense, 2003. p. 268, 277.

<sup>85</sup> ALVAREZ, Carlos. *Curso de Cooperación Penal Internacional*. Montevideo: Carlos Alvarez, 1994. p. 189.

<sup>86</sup> WANDERLEY JÚNIOR, Bruno. A Cooperação Internacional como Instrumento de Combate ao Terrorismo. In: BRANT, Leonardo Nemer Caldeira (Organizador). *Terrorismo e Direito: Os impactos do terrorismo na comunidade internacional e no Brasil: perspectivas político-jurídicas*. Rio de Janeiro: Forense, 2003. p. 279-298. p. 295.

<sup>87</sup> MARCHISIO, Sergio. et al. *Terrorismo e Relações Internacionais: Conflito e Cooperação nas Relações Internacionais*. 1. ed. Lisboa: Gradiva, 2006. p. 201.

em seu território, realizando inspeções de bagagens, proibindo o embarque em aviões com uma série de objetos e exigindo declarações e vistos para cidadãos de determinados países.

Felizmente, são registrados progressos no Direito Internacional no que diz respeito à adoção de novas medidas preventivas que requerem a cooperação entre os Estados, através do intercâmbio de informações e do treinamento e formação de equipes com tarefas de análise e investigação. Há um consenso geral em relação ao investimento em serviços de informação constituir o pilar principal da defesa contra a violência terrorista.<sup>88</sup>

Objetivando o combate a teia do terror, a inteligência e o compartilhamento de informações e de procedimentos por parte das polícias que combatem o crime organizado ao redor do planeta tornam-se essenciais. A ONU e outros organismos internacionais têm direcionado esforços para que países que se disponham a combater o terrorismo regulamentem, em seus ordenamentos legais internos, mecanismos de cooperação internacional. Destaca-se aqui a Organização Internacional de Polícia Criminal, ou simplesmente Interpol, como um destes organismos que se propõem a combater o terrorismo internacional.<sup>89</sup>

A Interpol é a maior organização internacional em matéria policial do mundo, com 190 (cento e noventa) países membros. Seu papel é viabilizar o trabalho conjunto das polícias dos diferentes países, fornecendo apoio técnico e operacional com base em sua infraestrutura de alta tecnologia.<sup>90</sup> É uma organização que funciona como núcleo para as forças policiais do mundo, destinada a organizar a cooperação policial internacional e aprimorar sua eficácia por meio do fluxo de informações sobre criminosos e atividades criminosas internacionais, vez que o combate destes demanda uma estratégia global, com instrumentos tecnológicos e profissionais especializados.<sup>91</sup>

---

<sup>88</sup>MARCHISIO, Sergio. et al. *Terrorismo e Relações Internacionais: Conflito e Cooperação nas Relações Internacionais*. 1. ed. Lisboa: Gradiva, 2006. p. 205.

<sup>89</sup>WANDERLEY JÚNIOR, Bruno. A Cooperação Internacional como Instrumento de Combate ao Terrorismo. In: BRANT, Leonardo Nemer Caldeira (Organizador). *Terrorismo e Direito: Os impactos do terrorismo na comunidade internacional e no Brasil: perspectivas político-jurídicas*. Rio de Janeiro: Forense, 2003. p. 293-295.

<sup>90</sup>INTERPOL. *Overview*. Disponível em: <<http://www.interpol.int/About-INTERPOL/Overview>>. Acesso em 14/09/2014.

<sup>91</sup>ALVAREZ, Carlos. *Curso de Cooperacion Penal Internacional*. Montevideo: Carlos Alvarez, 1994. p. 193-194.

Posto isto, registra-se a Interpol possui algumas iniciativas para auxiliar os países no combate ao terrorismo. Especialistas coletam, armazenam e analisam informações acerca de indivíduos ou grupos suspeitos e suas atividades, compartilhando os dados com seus membros e demais organismos internacionais. As investigações não se restringem somente aos atentados ocorridos, mas também são estudados a hierarquia das organizações, os métodos de treinamento, as fontes de financiamento e a motivação dos movimentos. Além disso, a Interpol designa forças-tarefa em regiões que se mostrem mais suscetíveis a atividades terroristas. Há, ainda, uma frente criada especialmente para prevenir que materiais químicos, biológicos, radiológicos, nucleares e explosivos sejam adquiridos por grupos terroristas, visto que constituem armas de destruição em massa.<sup>92</sup>

Imprescindível é a operacionalização da colaboração entre os órgãos policiais de diferentes países, e mostra-se imperativo a criação de novos mecanismos de combate às ameaças globais. Uma alternativa viável seria a funcionalidade dos consórcios internacionais, que são instrumentos de integração e cooperação entre países que tenham interesses e objetivos comuns, sem que haja o comprometimento da soberania dos Estados. Para que haja cooperação é necessário que haja Estados soberanos, pois sem a soberania não há cooperação, mas subordinação. Numa perspectiva de um consórcio internacional visando à cooperação policial, o poder de polícia continuaria sendo uma função própria dos poderes constituídos em âmbito interno de cada país, mas haveria a possibilidade de expansão da atuação para além das fronteiras territoriais sem a violação da independência e da soberania dos Estados, vez que todos agiriam respaldados por sua própria legislação, amparados em nível internacional pelas convenções internacionais contra o terrorismo e pelo tratado que instituir o consórcio.<sup>93</sup>

No Brasil, a missão de representação e interação com a Interpol, e, conseqüentemente, com as demais polícias do mundo cabe ao Departamento de Polícia Federal – DPF. A Constituição Federal por meio do artigo 144, § 1º, inciso I, atribui à Polícia Federal a apuração de infrações penais que tenham repercussão

---

<sup>92</sup>INTERPOL. *Terrorism*. Disponível em: <<http://www.interpol.int/Crime-areas/Terrorism/Terrorism>>. Acesso em 14/09/2014.

<sup>93</sup>WANDERLEY JÚNIOR, Bruno. A Cooperação Internacional como Instrumento de Combate ao Terrorismo. In: BRANT, Leonardo Nemer Caldeira (Organizador). *Terrorismo e Direito: Os impactos do terrorismo na comunidade internacional e no Brasil: perspectivas político-jurídicas*. Rio de Janeiro: Forense, 2003. p. 296-297.

em âmbito internacional, como ocorre com o terrorismo. Neste sentido, a atuação do DPF se dá principalmente de maneira preventiva, mediante atividades exercidas pela Inteligência Policial e por meio de informações recebidas da Interpol e da Agência Brasileira de Inteligência – Abin, de modo a identificar, obstruir e neutralizar condutas de caráter terrorista. Ademais, o controle das fronteiras também fica a cargo da Polícia Federal brasileira, que realiza a coleta e consulta de informações provenientes da Interpol e de demais entidades nacionais e internacionais, realizando a inclusão dos dados no Sistema Nacional de Procurados e Impedidos – Sinpi, monitorando o fluxo de imigração no território nacional. Há, ainda, o Comando de Operações Táticas, cujos integrantes recebem treinamento técnico-tático em unidades especiais das Forças Armadas no Brasil e no exterior, tendo a missão de responder aos ataques do terrorismo. Além disso, o DPF também desenvolve e promove políticas de combate à lavagem de dinheiro como forma de detecção, prevenção e repressão do financiamento de organizações terroristas, adequando-se às recomendações do Grupo de Ação Financeira Internacional Gafi/FATF (*Financial Action Task Force*) e adotando as conclusões da Convenção para Supressão do Financiamento do Terrorismo, da ONU. Portanto, percebe-se que a estratégia adotada pela Polícia Federal viabiliza a criação de mecanismos de consulta, cooperação, integração, avaliação, planejamento e coordenação entre os órgãos policiais brasileiros e estrangeiros nas áreas estratégica, operacional e de treinamento, com o intuito de combater com maior grau de eficiência o terrorismo internacional e seus crimes conexos, como a lavagem de dinheiro.<sup>94</sup>

Assim, mostra-se imperioso reconhecer a necessidade da cooperação internacional para o combate ao terrorismo. O trabalho policial, o apoio aos serviços secretos de inteligência e, em situações extremas, operações militares, são partes indispensáveis do repertório contraterrorista. Aumentar a capacidade analítica e a eficácia operacional da polícia e dos serviços de informação mostra-se uma prioridade.<sup>95</sup> Na verdade, o combate ao terrorismo é acima de tudo uma tarefa das forças policiais e do sistema judicial, por isso são de suma importância os tratados de cooperação jurídica internacional, incluindo-se aí os acordos de colaboração

---

<sup>94</sup>POLÍCIA FEDERAL. *Terrorismo: A Atuação da Polícia Federal*. Disponível em: <<http://www2.cjf.jus.br/ojs2/index.php/revcej/article/viewFile/492/673>>. Acessado em 02/10/2014.

<sup>95</sup>EVANS, Gareth. et al. *Terrorismo e Relações Internacionais: Conflito e Cooperação nas Relações Internacionais*. 1ª ed. Lisboa: Gradiva, 2006. p. 47.

policial internacional. A luta contra o terrorismo não é um conflito armado, ao menos não a princípio. O uso da força militar desempenha um papel apenas suplementar. Desse modo, as forças militares devem agir apenas contra alvos determinados e em situações de urgência, como em uma operação empenhada em impedir a consecução de um atentado. Os Estados e seus órgãos devem tentar limitar as operações militares ao uso da força estritamente dirigido contra a organização terrorista devidamente identificada, e somente quando estritamente necessária.<sup>96</sup> Não se almeja em nenhuma situação uma retaliação ou uma chacina por parte das forças militares, sobretudo porque em campanhas dessa natureza inúmeros são os civis alvejados.

Para que a luta contra o terrorismo seja legítima, ela deve ser empenhada sob o auspício das regras democráticas internacionais, sem que haja limitação aos direitos individuais e em observância aos direitos humanos. A ação contra o terrorismo não justifica a repressão ilegal. O combate deve ocorrer sob os preceitos do Direito Internacional e de acordo com ações coordenadas de toda a comunidade internacional, envolvendo planos de cooperação dos órgãos policiais, administrativos e judiciais.<sup>97</sup>

### **2.3 Extradição: Instrumento de Cooperação Jurídica Internacional**

Como tem sido exposto até o momento, a cooperação entre os países constitui uma ferramenta sem a qual a luta contra o terrorismo tornar-se-ia inócua.

Com o intuito de fortalecer a frente de combate ao terror, registra-se que a cooperação jurídica internacional pode ser processada segundo uma série de procedimentos, a depender do objeto a ser executado. Isso tendo em vista que existem situações no mundo processual em que se faz necessário o acionamento de ordenamentos jurídicos estrangeiros a fim de viabilizar a instrução processual no ordenamento jurídico doméstico. Neste sentido, os instrumentos da carta rogatória e os pedidos de auxílio direto mostram-se mecanismos suficientes para meras requisições de diligências processuais, como a requisição de produção de uma

---

<sup>96</sup>OETER, Stefan. et al. *Terrorismo e Relações Internacionais: Conflito e Cooperação nas Relações Internacionais*. 1. ed. Lisboa: Gradiva, 2006. p. 233-234.

<sup>97</sup>NOGUEIRA, Patrícia. O Terrorismo Transnacional e Suas Implicações no Cenário Internacional. *Universitas Relações Int.*, Brasília, v. 3, n. 1, jan./jul. 2005. p.159-160.

prova necessária ao julgamento de um agente terrorista.<sup>98</sup>

No entanto, para o presente estudo será dado ênfase ao instituto da extradição, tendo em vista que de todas as medidas propostas com o objetivo de combater o terrorismo, é a mais eficiente e antiga.<sup>99</sup>

Assim, destaca-se o proposto por Elizabeth Goraieb:

“A extradição é instituto de cooperação internacional na luta contra o crime. Interessa tanto ao Estado que o requisita quanto ao Estado que entrega os criminosos. Esse interesse recíproco que têm todas as nações em evitar que os criminosos se subtraíam à merecida punição, procurando refúgio em outro território, não atenta contra o exercício de sua soberania.”<sup>100</sup>

Salienta-se que a extradição constitui um fenômeno histórico de relacionamento entre povos, sendo hoje mais um capítulo do Direito Internacional, com destaque para o dever moral de cooperação para o combate da criminalidade mundial, incrustado na sua essência.<sup>101</sup>

Neste ponto, cabe destacar a definição de Rezek, que conceituou extradição como sendo a entrega, de um Estado a outro, e a pedido deste, de um determinado indivíduo que deva responder a processo penal ou cumprir pena em seu território. Trata-se, pois, de uma relação executiva com envolvimento do Poder Judiciário, vez que o governo requerente só toma a iniciativa em face da existência de processo judicial (findo ou em curso) perante a sua justiça, ao passo que o governo requerido somente se manifestará acerca do atendimento do pedido após um pronunciamento de sua justiça local.<sup>102</sup>

Marcelo Dias Varella, por sua vez, conceitua a extradição como “o envio do estrangeiro que cometeu um crime no exterior, para ser processado ou julgado, ou então para lá cumprir sua pena, depois de ter sido condenado.”<sup>103</sup>

Certo é que a natureza jurídica da extradição é de um instrumento de cooperação jurídica internacional, sob a forma tradicional que se desenvolve entre os Estados, ou seja, de acordo com os termos de uma convenção ou tratado

<sup>98</sup>BECHARA, Fábio Ramazzini. *Cooperação Jurídica Internacional em Matéria Penal: Eficácia da Prova Produzida no Exterior*. São Paulo: Saraiva, 2011. p. 51.

<sup>99</sup>SILVA, Geraldo Eulálio do Nascimento e. *Regulamentação Internacional do Combate ao Terrorismo. Carta Mensal*, Rio de Janeiro, v. 48, n. 567, p. 45-66, jun. 2002. p. 54.

<sup>100</sup>GORAIEB apud CARNEIRO. p. 18.

<sup>101</sup>MIRANDA, Neemias Carvalho. *Extradição: Decisões Contraditórias no Supremo Tribunal Federal*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010. p. 11.

<sup>102</sup>REZEK, Francisco. *Direito Internacional Público: Curso Elementar*. 14ª ed. São Paulo: Saraiva, 2013. p. 236-237.

<sup>103</sup>VARELLA, Marcelo D. *Direito Internacional Público*. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 2011. p. 201.

internacional, com o costume internacional, ou fundamentado em uma promessa de reciprocidade.<sup>104</sup>

Em matéria que interessa aos estudos do terrorismo, destaca-se a problemática que surge quando à acusação de algum agente pelo cometimento de um crime de violência terrorista opõe-se a noção de crime político, fenômeno que também carece de uma definição bem delimitada, justamente em razão da dimensão política do terrorismo. Isto ocorre porque as legislações que versam sobre extradição tendem a convergir no sentido de proteger os autores de crimes políticos. O ápice da problemática se dá quando uma pessoa postula perante as autoridades competentes a proteção do refúgio alegando perseguição política de determinado Estado, ao passo que este mesmo Estado, na condição de requerente, solicita ao Estado em que a pessoa se encontra a extradição desta pelo cometimento de crimes de como o de terrorismo, por exemplo.<sup>105</sup>

Dentre os principais fundamentos para a não extradição de criminosos políticos, os mais relevantes dizem respeito a preservação da ordem democrática, o respeito à liberdade de pensamento e o receio de julgamentos parciais por parte dos Estados requerentes.<sup>106</sup>

O crime político seria “aquele que tem por escopo a desestruturação das instituições públicas e da ordem social do Estado”, segundo o entendimento de Marcelo D. Varella.<sup>107</sup>

Figurando na grande maioria dos tratados de extradição como crime não extraditável, e sem que se tenha encontrado um consenso acerca de seu conceito, o crime político tem considerável incidência na casuística da extradição passiva, cabendo ao Estado requerido delimitar-lhe os contornos, distinguindo-o dos crimes comumente considerados extraditáveis.<sup>108</sup>

Apesar da problemática, três teorias são designadas para a formulação do

---

<sup>104</sup>ALVAREZ, Carlos. *Curso de Cooperacion Penal Internacional*. Montevideo: Carlos Alvarez, 1994. p. 152.

<sup>105</sup>MOLL, Leandro. O Terrorismo no Direito Brasileiro: Análise à Luz da Obrigação Internacional de Repressão do Crime de Terrorismo. *Revista de Direito Constitucional e Internacional*, São Paulo, v. 20, n. 80, jul./set. 2012. p. 386.

<sup>106</sup>CARNEIRO, Camila Tagliani. *A Extradicação no Ordenamento Jurídico Brasileiro*. São Paulo: Memória Jurídica, 2002. p. 67.

<sup>107</sup>VARELLA, Marcelo D. *Direito Internacional Público*. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 2011. p. 204.

<sup>108</sup>MIRANDA, Neemias Carvalho. *Extradicação: Decisões Contraditórias no Supremo Tribunal Federal*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010. p. 54.

conceito de crime político: teoria objetiva; teoria subjetiva; e teoria mista. A primeira baseia-se na visualização do bem jurídico lesado, sendo crimes políticos aqueles que visam causar danos à existência do Estado, considerado como um ente político. A segunda teoria tem como premissa o móvel do delito, o meio ou a motivação deste, que seria a mudança do regime político, portanto, uma finalidade predominantemente política. A terceira teoria é uma espécie de combinação das duas anteriores, tomando em consideração o bem jurídico lesado e a motivação do delito. A teoria eclética é a majoritariamente aceita e a que parece definir da melhor maneira o delito político: aquele praticado contra a ordem política do Estado, contra o Estado como ente político, com base em motivação política. Assim, nenhum dos dois elementos (objetivo e subjetivo) pode ser desprezado. Para que o delito seja político é necessário, além do ânimo e do escopo político do agente, que tenha havido lesão real ou potencial à integridade territorial ou à soberania do Estado, ao regime político estabelecido, ou, ainda, à pessoa dos chefes dos Poderes que regem o país.<sup>109</sup>

Nota-se, ainda, que o delito político pode ser qualificado como crime político puro ou como crime complexo. A qualificação “político puro” se refere aos crimes nos quais um indivíduo, ao agir sem violência, exterioriza ideais e pratica atos tendentes a atentar contra a soberania estatal, a abolir, destruir, desfazer no todo ou em parte a estrutura político-jurídica do Estado, a forma de governo, o regime político, ou depor e destituir autoridades e desmembrar territórios, tendo como exemplos clássicos atos de traição e espionagem.<sup>110</sup> O crime complexo, por sua vez, recebe esta nomenclatura por tratar-se de um misto de crime político com crime comum. Seria, portanto, uma conduta delitiva de um crime comumente tipificado, mas eivada por uma motivação política.<sup>111</sup>

Não obstante, em que pese as legislações convergirem para a denegação dos pedidos de extradição nos casos de crimes políticos, também é uma tendência que os tratados e acordos contenham uma previsão expressa da chamada “cláusula

---

<sup>109</sup>VELLOSO, Carlos M. da Silva. A Extradicação e seu Controle pelo Supremo Tribunal Federal. In: BRANT, Leonardo Nemer Caldeira (Organizador). *Terrorismo e Direito: Os impactos do terrorismo na comunidade internacional e no Brasil: perspectivas político-jurídicas*. Rio de Janeiro: Forense, 2003. p. 131-132.

<sup>110</sup>MIRANDA, Neemias Carvalho. *Extradicação: Decisões Contraditórias no Supremo Tribunal Federal*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010. p. 54.

<sup>111</sup>ALVAREZ, Carlos. *Curso de Cooperacion Penal Internacional*. Montevideo: Carlos Alvarez, 1994. p. 166-167.

de atentado”, ou “cláusula belga”, que surgiu na Bélgica através da Lei de 1856, e que foi instruída em consequência do pedido de extradição formulado pela França de dois anarquistas franceses que fugiram para o território belga após atentarem contra a vida de Napoleão III, em 1854. Assim, neste cenário internacional mostrou-se necessária a criação de uma forma de limitação à classificação dos delitos como políticos, visando o exercício do dever moral de combate à criminalidade.<sup>112</sup>

Observa-se que a legislação brasileira também nega a possibilidade de extradição, em se tratando de um crime político, por meio do artigo 5º, inciso LII da Constituição Federal, e do artigo 77, inciso VII da Lei nº 6.815/80 – Estatuto do Estrangeiro. Salieta-se que há a previsão de um tipo de cláusula de atentado nos parágrafos do artigo citado acima (do Estatuto do Estrangeiro), situação na qual caberá a análise caso a caso pelo Supremo Tribunal Federal - STF, que poderá deixar de considerar determinados crimes como políticos.

Art. 5º

[...]

LII - não será concedida extradição de estrangeiro por crime político ou de opinião;

Art. 77. Não se concederá a extradição quando:

[...]

VII - o fato constituir crime político; e

§ 1º A exceção do item VII não impedirá a extradição quando o fato constituir, principalmente, infração da lei penal comum, ou quando o crime comum, conexo ao delito político, constituir o fato principal.

§ 2º Caberá, exclusivamente, ao Supremo Tribunal Federal, a apreciação do caráter da infração.

§ 3º O Supremo Tribunal Federal poderá deixar de considerar crimes políticos os atentados contra Chefes de Estado ou quaisquer autoridades, bem assim os atos de anarquismo, terrorismo, sabotagem, seqüestro de pessoa, ou que importem propaganda de guerra ou de processos violentos para subverter a ordem política ou social.

Assim, no ordenamento jurídico brasileiro, cabe ao STF averiguar se a conduta em questão trata-se ou não de um crime político. Registra-se que em pelo menos uma situação o STF qualificou a conduta como um crime político puro, negando a extradição. Isso ocorreu no caso da Extradição 700-Alemanha, na qual o extraditando era acusado de ter transmitido ao Iraque segredos de Estado que poderiam ser utilizados para o desenvolvimento de armamento nuclear. Por outro

<sup>112</sup>MOLL, Leandro. O Terrorismo no Direito Brasileiro: Análise à Luz da Obrigação Internacional de Repressão do Crime de Terrorismo. *Revista de Direito Constitucional e Internacional*, São Paulo, v. 20, n. 80, jul./set. 2012. p. 389.

lado, a Corte deve ponderar nos casos de crimes complexos, que em determinadas situações mesmo havendo motivação ou finalidade política na conduta, o caráter de criminalidade comum do delito deve prevalecer, como nos casos em que ocorre a morte de um civil inocente em decorrência de ato de um manifestante político. Outrossim, há as situações em que deve prevalecer o caráter político do delito apesar da gravidade da conduta, como no caso da Extradução 493-Argentina, na qual o STF entendeu não constituir terrorismo (para efeitos de invocação da cláusula de atentado) o ataque frontal a um estabelecimento militar sem a utilização de armas de perigo comum, nem a criação de risco generalizado à população civil.<sup>113</sup>

Posto isto, ressalta-se que os instrumentos internacionais mais modernos excluem expressamente o terrorismo da qualificação de crime político. Entretanto, como há a deficiência conceitual em praticamente todas as legislações internas, cabe à jurisprudência estabelecer os limites que separam crimes comuns de crimes políticos, tendo como limite a cláusula de atentado se estiverem presentes atos de violência terrorista.<sup>114</sup>

De toda a forma, é extremamente positivo o fato de que o STF em diversos julgados reconheceu a possibilidade de extradição de terroristas, mesmo em face da ausência de lei interna que delimite o conceito de terrorismo. Está sendo construída uma noção jurisprudencial brasileira, que deve se coadunar com os parâmetros internacionais de repressão ao crime de terrorismo. Em linhas gerais, o STF tem seguido o entendimento de que constituem crimes comuns, portanto passíveis de extradição, aqueles que não possuem motivação política, ou que, mesmo que tenham motivação política, apresentem desproporcionalidade entre fins e meios, preponderando o caráter comum sob o político. Assim, se em razão do alvo visado (civis inocentes, por exemplo) e do método empregado (cruel, atroz) os crimes forem capazes de provocar estado de pânico na população, podem consubstanciar um crime de terrorismo na concepção do STF, ainda que possuam um viés político.<sup>115</sup>

---

<sup>113</sup>MOLL, Leandro. O Terrorismo no Direito Brasileiro: Análise à Luz da Obrigação Internacional de Repressão do Crime de Terrorismo. *Revista de Direito Constitucional e Internacional*, São Paulo, v. 20, n. 80, jul./set. 2012. p. 396-404.

<sup>114</sup>MOLL, op. cit., p. 393-394.

<sup>115</sup>MOLL, Leandro. O Terrorismo no Direito Brasileiro: Análise à Luz da Obrigação Internacional de

Insta salientar, ainda, que quando algum acusado for reclamado por via de extradição e o Estado requerido, por força de sua legislação interna, não puder atender a solicitação estrangeira, este deve assumir a posição de guardião do interesse da comunidade internacional, obrigando-se a submeter o extraditando a processo legal como se as normas violadas pelo agente fossem suas. Este é o sentido do princípio *aut dedere aut judicare*, que deve reger as relações internacionais em matéria de extradição. Logo, o Estado deve extraditar ou julgar. Trata-se, pois, de uma manifestação de interesse universal da humanidade, na qual expressa-se um sentimento de solidariedade e repulsa à criminalidade.<sup>116</sup>

O passo mais importante no combate ao terrorismo terá sido dado quando os agentes terroristas se derem conta de que não encontrarão na face da terra um país que lhes dê abrigo.<sup>117</sup> Através da cooperação internacional política, policial, diplomática e jurídica a luta contra o terrorismo adquirirá a força necessária para evitar que novos atentados aconteçam, bem como será viabilizada a persecução criminal de terroristas pelos Estados, de modo a fomentar uma política global de ação, reação e prevenção ao terrorismo.

---

Repressão do Crime de Terrorismo. *Revista de Direito Constitucional e Internacional*, São Paulo, v. 20, n. 80, jul./set. 2012. p. 412.

<sup>116</sup>ALVAREZ, Carlos. *Curso de Cooperacion Penal Internacional*. Montevideo: Carlos Alvarez, 1994. p. 156.

<sup>117</sup>SILVA, Geraldo Eulálio do Nascimento e. Regulamentação Internacional do Combate ao Terrorismo. *Carta Mensal*, Rio de Janeiro, v. 48, n. 567, jun. 2002. p. 59.

### **3 CONSIDERAÇÕES SOBRE A RELEVÂNCIA DA ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS E DO TRIBUNAL PENAL INTERNACIONAL NO COMBATE AO TERRORISMO**

Constituindo, o terrorismo, um fenômeno de caráter criminal e de abrangência internacional, verifica-se que as ações e reações aos seus atos também devem se dar em nível global.

Em continuidade à ideia de colaboração entre os Estados, anteriormente analisada quando das considerações acerca da cooperação internacional, analisar-se-á a seguir aspectos da Organização das Nações Unidas – ONU e do Tribunal Penal Internacional – TPI como organismos internacionais engajados no combate ao terrorismo.

#### **3.1 Organização das Nações Unidas**

O papel da Organização Nações Unidas - ONU torna-se cada vez mais importante para o combate de todas as espécies de crimes internacionais, uma vez que tal tarefa demanda uma multiplicidade e intensidade de esforços, que necessitam de uma coordenação central. Neste sentido, observa-se que a ONU é uma organização capaz de estimular a comunidade internacional a alcançar elevados padrões de medidas antiterroristas, tanto no plano jurídico como no político, combinando forças democráticas em repressão dos modernos flagelos que afligem a sociedade.<sup>118</sup>

Registra-se que todos os órgãos da ONU, em algum momento, já se manifestaram sobre o terrorismo e, certamente, continuarão a contribuir no que lhes couber, dentro de suas respectivas competências, no combate ao terror. O foco aqui ocorrerá sobre as atuações da Assembleia Geral, da Corte Internacional de Justiça e do Conselho de Segurança.<sup>119</sup>

A Assembleia Geral desempenha suas funções através da participação de todos os seus Estados-membros, propondo resoluções e projetos de convenções, além de designar comitês especiais, como o Comitê de Terrorismo *ad hoc*, criado

---

<sup>118</sup>CRETELLA NETO, José. *Terrorismo Internacional: Inimigo sem rosto – combatente sem pátria*. Campinas, SP: Millennium, 2008. p. 582-588.

<sup>119</sup>CRETELLA NETO, op. cit., p. 565-582.

em 1972, para melhor abordagem das problemáticas acerca do tema. Ademais, percebe-se certa evolução nas resoluções adotadas no âmbito da Assembleia Geral. A partir de 1994, as declarações propostas não mais deixavam espaço para a compreensão ou a tolerância dos atos violentos praticados por movimentos de libertação, deixando de incluir nos textos as expressões “autodeterminação” ou, propriamente, “movimentos de libertação nacional”. A tendência, portanto, orientou-se no sentido de elaboração de textos mais rígidos quanto à condenação de atos terroristas, sendo estes, nas resoluções e declarações mais recentes (principalmente a partir de 1985, com a Resolução 40/61), repudiados em todas as suas formas e meios, onde quer e por quem quer que os tenha praticado.<sup>120</sup> Outrossim, ainda que as resoluções emanadas da Assembleia Geral padeçam do caráter de obrigatoriedade, por outro lado, estimulam e inspiram a formação de indispensáveis consensos internacionais que paulatinamente vão se implantando no meio global, constituindo, dessa maneira, a vontade da comunidade internacional expressada por aquele plenário. É o que se verifica quanto ao tratamento do terrorismo.<sup>121</sup>

Quanto à Corte Internacional de Justiça – CIJ, como principal órgão judiciário das Nações Unidas, destinado à aplicação de soluções judiciais em litígios entre Estados, cabe ressaltar o artigo 34, § 1º de seu Estatuto, que restringe a abrangência de sua atuação. Nos termos do dispositivo citado, somente Estados poderão figurar como partes nos seus procedimentos. Logo, indivíduos, grupos de indivíduos e nem mesmo organizações intergovernamentais poderão ocupar o polo ativo ou passivo perante a CIJ. Destarte, percebe-se a dificuldade criada para o julgamento de agentes terroristas ou mesmo de grupos terroristas, sendo que dificilmente poderia se apontar um Estado como um ente precisamente terrorista.<sup>122</sup> Assim, os trabalhos da CIJ são despendidos com maior finalidade de interpretação e integração do Direito Internacional, oferecendo um suporte à doutrina. Neste

---

<sup>120</sup>CRETELLA NETO, José. *Terrorismo Internacional: Inimigo sem rosto – combatente sem pátria*. Campinas, SP: Millennium, 2008. p. 564-584.

<sup>121</sup>SILVA, Carlos A. C. Gonçalves da. A Proteção Jurídica Internacional contra o Terrorismo e o Tribunal Penal Internacional. In: BRANT, Leonardo Nemer Caldeira (Organizador). *Terrorismo e Direito: Os impactos do terrorismo na comunidade internacional e no Brasil: perspectivas político-jurídicas*. Rio de Janeiro: Forense, 2003. p. 246.

<sup>122</sup>SOARES, Guido Fernando Silva. O Terrorismo Internacional e a Corte Internacional de Justiça. In: BRANT, Leonardo Nemer Caldeira (Organizador). *Terrorismo e Direito: Os impactos do terrorismo na comunidade internacional e no Brasil: perspectivas político-jurídicas*. Rio de Janeiro: Forense, 2003. p. 210-228.

sentido, a Corte já se pronunciou em determinadas situações quanto à legitimidade do uso da força (como manifestação de resposta ao terrorismo) e quanto a matérias afetas à perseguição e processamento criminal de terroristas.<sup>123</sup>

O Conselho de Segurança, por sua vez, merece especial destaque porque lhe foi atribuída, pela Carta das Nações Unidas, a principal responsabilidade de manutenção da paz e segurança internacionais. Destaca-se que diante de algum conflito os primeiros esforços deverão ser direcionados na busca por soluções pacíficas, mas é possível a adoção de medidas drásticas, como embargos econômicos e a utilização de força militar, com a intenção de fazer valer o cumprimento de suas decisões.<sup>124</sup>

Artigo 24. 1. A fim de assegurar pronta e eficaz ação por parte das Nações Unidas, seus Membros conferem ao Conselho de Segurança a principal responsabilidade na manutenção da paz e da segurança internacionais e concordam em que no cumprimento dos deveres impostos por essa responsabilidade o Conselho de Segurança aja em nome deles.

Assim, tratando-se de manutenção da paz e segurança internacionais, cabe ressaltar o artigo 51 da Carta das Nações Unidas, que confere ao Estado vítima de ataque armado a possibilidade de resposta à agressão sofrida (ataque armado, ou *armed attack* em inglês, se prestando melhor a esta qualificação).<sup>125</sup> Sendo agressão entendida como o emprego de força armada por um Estado, contra a soberania, a integridade territorial ou a independência política de outro, nos termos da Resolução 3.314 de 1974, da Assembleia Geral.<sup>126</sup>

Artigo 51. Nada na presente Carta prejudicará o direito inerente de legítima defesa individual ou coletiva no caso de ocorrer um ataque armado contra um Membro das Nações Unidas, até que o Conselho de Segurança tenha tomado as medidas necessárias para a manutenção da paz e da segurança internacionais. As medidas tomadas pelos Membros no exercício desse direito de legítima defesa serão comunicadas imediatamente ao Conselho de Segurança e não deverão, de modo algum, atingir a autoridade e a responsabilidade que a presente Carta atribui ao Conselho para levar a efeito, em qualquer tempo, a ação que julgar necessária à manutenção ou ao restabelecimento da paz e da segurança internacionais.

<sup>123</sup>CRETELLA NETO, José. *Terrorismo Internacional: Inimigo sem rosto – combatente sem pátria*. Campinas, SP: Millennium, 2008. p. 568-569.

<sup>124</sup>SOUZA, Kelia M. M. Mendes. O Terrorismo e a Atuação da ONU. *Revista CEPPG – Centro de Ensino Superior de Catalão*. Ano IX. nº 17. 2º semestre/2007. p. 87.

<sup>125</sup>PELLET, Alain. Terrorismo e Guerra. O que Fazer das Nações Unidas? In: BRANT, Leonardo Nemer Caldeira (Organizador). *Terrorismo e Direito: Os impactos do terrorismo na comunidade internacional e no Brasil: perspectivas político-jurídicas*. Rio de Janeiro: Forense, 2003. p. 173.

<sup>126</sup>VELLOSO, Ana Flávia. O Terrorismo Internacional e a Legítima Defesa no Direito Internacional: O Artigo 51 da Carta das Nações Unidas. In: BRANT, Leonardo Nemer Caldeira (Organizador). *Terrorismo e Direito: Os impactos do terrorismo na comunidade internacional e no Brasil: perspectivas político-jurídicas*. Rio de Janeiro: Forense, 2003. p. 184.

Percebe-se, desse modo, que a ideia aplicada ao conceito de agressão para os fins de reconhecimento de legítima defesa de um Estado, não se coaduna de forma plena com a noção de um atentado terrorista. Ademais, por serem, os agentes terroristas, criminosos sem bandeira, sem rosto e sem pátria, difícil se torna a constatação de quem constitui de fato o inimigo. De toda a forma, ainda que identificados, o emprego da força armada deve ser comunicado e autorizado pelo Conselho de Segurança.<sup>127</sup>

Observa-se, ainda, que a legítima defesa pressupõe a existência de uma agressão atual ou iminente e um direito pessoal ou alheio a ser protegido, além de dever ser uma ação (ou reação) imediata, necessária, proporcional, provisória e subsidiária (vez que qualquer resposta armada deve ser comunicada ao Conselho de Segurança, órgão das Nações Unidas responsável pela segurança coletiva internacional, que assumirá o encargo de pôr fim à agressão). Assim, a autorização ao uso da legítima defesa como forma de resposta a um atentado terrorista é dotada de certas complicações, visto que é difícil a imputação de responsabilidade pelo ato a um determinado Estado, bem como também é difícil se estabelecer a necessidade dos meios a serem empregados e da proporcionalidade da reação, na medida em que são desconhecidos os verdadeiros potenciais e intenções do agressor. Além disso, o entendimento do ataque terrorista como uma agressão armada (nos termos da Resolução 3.314/74) vai depender de análise de cada situação em concreto.<sup>128</sup>

No entanto, verifica-se que a Resolução 1.368 do Conselho de Segurança, adotada no dia seguinte aos atentados de 11 de setembro de 2001, constituiu texto inovador, no qual foi invocado o “direito natural à legítima defesa, individual ou coletiva”, e foram qualificados, os atentados, como “ameaças à paz e à segurança internacionais”. Assim, todos os Estados foram aliciados a se engajar no combate aos autores, organizadores e mandantes dos ataques, havendo, ainda, extensão de responsabilidade àqueles que fornecessem qualquer tipo de auxílio aos terroristas. Desse modo, tendo a resolução sido aprovada pelo Conselho de Segurança (unanimemente), a reação armada dos Estados Unidos sagrou-se legítima. Esta foi

---

<sup>127</sup>PELLET, Alain. Terrorismo e Guerra. O que Fazer das Nações Unidas? In: BRANT, Leonardo Nemer Caldeira (Organizador). *Terrorismo e Direito: Os impactos do terrorismo na comunidade internacional e no Brasil: perspectivas político-jurídicas*. Rio de Janeiro: Forense, 2003. p. 176-177.

<sup>128</sup>VELLOSO, Ana Flávia. O Terrorismo Internacional e a Legítima Defesa no Direito Internacional: O Artigo 51 da Carta das Nações Unidas. In: BRANT, Leonardo Nemer Caldeira (Organizador). *Terrorismo e Direito: Os impactos do terrorismo na comunidade internacional e no Brasil: perspectivas político-jurídicas*. Rio de Janeiro: Forense, 2003. p. 191-203.

a primeira vez na história das Nações Unidas que foi conferida autorização do uso da força contra um Estado em resposta de um ato terrorista, mediante uma redefinição do conceito de “agressão armada”, inferido do artigo 51 da Carta das Nações Unidas.<sup>129</sup>

Por oportuno, cabe ressaltar o que dispôs Ana Flávia Velloso:

“Quanto ao terrorismo é certo que a sociedade internacional sempre evitou posições rígidas. Desde a tentativa de fixar-lhe o conceito, a opção das Nações Unidas foi pelo exame de cada caso concreto. A autorização unilateral da força é um precedente inédito que inspira cuidados. Vale lembrar que os países não-alinhados, assim como diversos internacionalistas, questionam a legitimidade do Conselho de Segurança das Nações Unidas nesse sentido, por entender que o órgão acaba transferindo às grandes potências um poder inerente à sua condição de mantenedor da paz e da segurança coletivas, ou seja, a faculdade de controlar decisões quanto ao uso da força, assim como a forma de usá-la e o momento de pôr termo às hostilidades.”<sup>130</sup>

Neste mesmo sentido, há autores que afirmam que o Conselho de Segurança não estava necessariamente atrelado à paz e à segurança internacionais, mas estava desempenhando função de um órgão de preservação e ampliação de interesses hegemônicos dos países membros permanentes do Conselho, neste caso, dos Estados Unidos - EUA.<sup>131</sup>

O que se deve ponderar aqui é se os requisitos que constituem o direito de legítima defesa foram devidamente observados, pois não se pode combater o terrorismo pelo terror. É compreensível o reflexo inicial de vingança dos EUA, mas não aprovável. A vida de inocentes não pode simplesmente ser lançada à sorte em decorrência de bombardeios cegos e mortíferos. Um Estado, ou um conjunto de Estados baseados nos pilares da democracia e da justiça não pode se valer dos métodos do adversário.<sup>132</sup>

O combate contra o terrorismo deve ser desenvolvido nos planos jurídico e político. No último plano, as relações diplomáticas e as atividades de cooperação internacional são destaque. Quanto ao primeiro, a luta é balizada por três vértices

<sup>129</sup>VELLOSO, Ana Flávia. O Terrorismo Internacional e a Legítima Defesa no Direito Internacional: O Artigo 51 da Carta das Nações Unidas. In: BRANT, Leonardo Nemer Caldeira (Organizador). *Terrorismo e Direito: Os impactos do terrorismo na comunidade internacional e no Brasil: perspectivas político-jurídicas*. Rio de Janeiro: Forense, 2003. p. 205.

<sup>130</sup>VELLOSO, op. cit., p. 206.

<sup>131</sup>CASTRO, Thales. *Conselho de Segurança da ONU: Unipolaridade, Consensos e Tendências*. Curitiba: Juruá, 2007. p. 231.

<sup>132</sup>PELLET, Alain. Terrorismo e Guerra. O que Fazer das Nações Unidas? In: BRANT, Leonardo Nemer Caldeira (Organizador). *Terrorismo e Direito: Os impactos do terrorismo na comunidade internacional e no Brasil: perspectivas político-jurídicas*. Rio de Janeiro: Forense, 2003. p. 177.

de um triângulo jurídico: as convenções internacionais; as resoluções do Conselho de Segurança e da Assembleia Geral; e, as legislações internas dos Estados.<sup>133</sup>

### 3.2 Tribunal Penal Internacional

Em decorrência da própria natureza e dos métodos utilizados, o terrorismo vem sendo cada vez mais aceito como um crime internacional, que, por sua vez, pode ser entendido estritamente como as infrações previstas nos estatutos dos Tribunais Internacionais, ou, com um caráter mais abrangente, como todos os delitos transnacionais, ou seja, aqueles que por suas características, extensão e consequências, ultrapassam limites territoriais, afetando mais de um Estado.<sup>134</sup> De toda a forma, crime internacional seria aquele que constituísse uma ofensa à sociedade internacional, sendo uma afronta aos valores do ser humano e à Humanidade como um todo. O que qualifica um crime como internacional é o seu vínculo específico com a comunidade internacional, que tem sua consciência jurídica violada.<sup>135</sup> É o que ocorre com o terrorismo, sendo, portanto, entendido como um crime internacional.

No entanto, a maioria dos terroristas internacionais é julgada perante tribunais internos, segundo leis nacionais.<sup>136</sup>

Ocorre que, justamente pelo caráter internacional do terrorismo, existe o anseio de estabelecimento de uma instituição que seja competente para julgá-lo de forma a demonstrar uma resposta da comunidade internacional, sob a ótica da prevenção e do repúdio a este tipo de criminalidade.<sup>137</sup>

Ressalta-se, entretanto, que o desejo de constituir um tribunal penal em âmbito internacional data do início do século XX, em razão das ações cometidas na Primeira Guerra Mundial. Mas, foi em decorrência das inesquecíveis atrocidades cometidas pelos nazistas na Segunda Guerra Mundial que o anseio tornou-se ainda

---

<sup>133</sup> CRETELLA NETO, José. *Terrorismo Internacional: Inimigo sem rosto – combatente sem pátria*. Campinas, SP: Millennium, 2008. p. 587-588.

<sup>134</sup> JAPIASSÚ, Carlos Eduardo Adriano. *O Direito Penal Internacional*. Belo Horizonte: Del Rey, 2009. p. 17.

<sup>135</sup> CRETELLA NETO, José. *Curso de Direito Internacional Penal*. Ijuí: Unijuí, 2008. p. 60.

<sup>136</sup> CRETELLA NETO, José. *Terrorismo Internacional: Inimigo sem rosto – combatente sem pátria*. Campinas, SP: Millennium, 2008. p. 301.

<sup>137</sup> SOUZA, Kelia M. M. Mendes. O Terrorismo e a Atuação da ONU. *Revista CEPPG – Centro de Ensino Superior de Catalão*. Ano IX. nº 17. 2º semestre/2007. p. 102.

maior, toda a comunidade internacional aspirava por uma punição pelas brutalidades cometidas. Neste sentido, esforços foram direcionados para a instituição de dois tribunais *ad hoc*: o Tribunal de Nuremberg (ou Tribunal Militar Internacional), para julgar os crimes cometidos pelos nazistas em território alemão; e o Tribunal de Tóquio (ou Tribunal Militar Internacional para o Extremo Oriente), para julgar os crimes praticados pelos japoneses durante a Segunda Guerra Mundial. Ambos os tribunais representaram um avanço ao Direito Internacional, constituindo uma importante base para a consolidação de princípios básicos da responsabilidade penal internacional. Destaca-se também, a criação de outros dois tribunais *ad hoc*, instituídos em decorrência da violência praticada nos conflitos étnicos que ocorreram nos territórios da antiga Iugoslávia e de Ruanda. Assim, foram instituídos pelo Conselho de Segurança da ONU, legitimados pelo Capítulo VII da Carta das Nações Unidas (manutenção da paz e segurança internacionais), o Tribunal Penal Internacional para a antiga Iugoslávia, e o Tribunal Penal Internacional para Ruanda<sup>138</sup>. Ademais, em virtude de violações dos direitos humanos e de atentados à paz em alguns países, surgiram os denominados Tribunais Mistos, constituídos por meio de acordos bilaterais entre o Estado, no qual ocorreram os conflitos, e a ONU, objetivando auxiliar o Estado nos julgamentos vindouros. Desse modo, os Tribunais Mistos contam com integrantes nacionais e estrangeiros em seu quadro de pessoal.<sup>139</sup> Registra-se que foram instituídos tribunais mistos em auxílio a países como Kosovo, Bósnia e Herzegovina, Timor Leste, Serra Leoa, Camboja e Líbano.<sup>140</sup> Posto isto, verifica-se que esta longa experiência proporcionada pela criação de tribunais penais internacionais *ad hoc*, dotados de independência, legitimidade e legalidade, bem como pela instituição de diversos tribunais mistos, tornou viável a constituição do Tribunal Penal Internacional – TPI, de caráter permanente, instituído em 1998, pelo Estatuto de Roma, sendo a sua sede localizada em Haia, na Holanda.

Insta salientar que o TPI possui o objetivo primordial de investigar, processar

---

<sup>138</sup>RUIZ, Fernanda; ALMEIDA, D. Freire e. O Julgamento de atos de Terrorismo pelo Tribunal Penal Internacional, *Revista do Instituto de Pesquisa e Estudos*, n. 44, set./dez. 2005. p. 140-141.

<sup>139</sup>JAPIASSÚ, Carlos Eduardo Adriano. *O Direito Penal Internacional*. Belo Horizonte: Del Rey, 2009. p. 98.

<sup>140</sup>COMITÉ INTERNACIONAL DA CRUZ VERMELHA – CICV. *Tribunais ad hoc*. Disponível em: <<https://www.icrc.org/por/war-and-law/international-criminal-jurisdiction/ad-hoc-tribunals/overview-ad-hoc-tribunals.htm#header>>. Acesso em 07/10/2014.

e julgar pessoas que tenham cometido algum crime internacional, e não Estados.<sup>141</sup>

Entretanto, cumpre esclarecer que o TPI foi instituído com base no princípio da complementaridade, conforme está disposto no artigo 1º do Estatuto de Roma. Isto é, cabe aos Estados o dever de exercer sua jurisdição penal em face dos responsáveis por crimes internacionais. Somente diante da inércia estatal estará autorizada a atuação do TPI, sendo, sempre, subsidiária. Além disso, o exercício de sua jurisdição, a princípio, só poderá ocorrer em relação aos Estados-Parte que ratificaram o Estatuto e o incluíram em seu ordenamento jurídico interno, ou, excepcionalmente, se o Conselho de Segurança da ONU, visando à manutenção da paz e segurança internacionais, delatar algum crime à Promotoria do Tribunal. Sendo assim, os Estados serão informados sobre o início das investigações a fim de que comuniquem se existe qualquer inquérito ou processo em curso em sua jurisdição acerca dos fatos em questão e, caso haja, a Promotoria do Tribunal declinará de suas atribuições em razão do caráter complementar da jurisdição.<sup>142</sup>

#### Artigo 1º

##### O Tribunal

É criado, pelo presente instrumento, um Tribunal Penal Internacional ("o Tribunal"). O Tribunal será uma instituição permanente, com jurisdição sobre as pessoas responsáveis pelos crimes de maior gravidade com alcance internacional, de acordo com o presente Estatuto, e será complementar às jurisdições penais nacionais. A competência e o funcionamento do Tribunal reger-se-ão pelo presente Estatuto.

Frisa-se que para o efetivo funcionamento do TPI, é imprescindível a cooperação internacional entre os Estados-Parte e o Tribunal, caso contrário, haveria enorme dificuldade em dar andamento aos processos criminais. Assim, os Estados podem cooperar através do fornecimento de provas e documentos, da oitiva de testemunhas, do cumprimento de ordem de prisão, e também, mediante a entrega de nacionais, instituto totalmente diferente da extradição. Registra-se que a extradição trata-se da entrega de um sujeito a outro Estado e a requerimento deste, ao passo que na entrega o sujeito requerido será colocado à disposição do Tribunal (órgão diferenciado de um ente público), para ser julgado por este. Por oportuno, destaca-se que em decorrência do caráter complementar da jurisdição exercida pelo TPI, o fato de haver uma requisição de sua parte para que um Estado entregue um

<sup>141</sup>SOUZA, Kelia M. M. Mendes. O Terrorismo e a Atuação da ONU. *Revista CEPPG – Centro de Ensino Superior de Catalão*. Ano IX. nº 17. 2º semestre/2007. p. 103.

<sup>142</sup>RUIZ, Fernanda; ALMEIDA, D. Freire e. O Julgamento de atos de Terrorismo pelo Tribunal Penal Internacional, *Revista do Instituto de Pesquisa e Estudos*, n. 44, set./dez. 2005. p. 142-144.

sujeito, possivelmente um de seus nacionais, não implica uma violação à sua soberania estatal, tendo em vista que na posição de Estado-Parte, deve cumprir as obrigações assumidas por meio da assinatura do Estatuto. Ademais, deve ser considerado o real interesse do Tribunal em garantir efetiva proteção aos direitos humanos, os quais não podem ser preteridos em detrimento da soberania de um país.<sup>143</sup>

Consignado este ponto, ressalta-se que a competência material do TPI é limitada aos crimes apreciados como mais graves, que causam preocupação à comunidade internacional, nos termos do artigo 5º, § 1º, do Estatuto de Roma.<sup>144</sup>

#### Artigo 5º

##### Crimes da Competência do Tribunal

1. A competência do Tribunal restringir-se-á aos crimes mais graves, que afetam a comunidade internacional no seu conjunto. Nos termos do presente Estatuto, o Tribunal terá competência para julgar os seguintes crimes:

- a) O crime de genocídio;
- b) Crimes contra a humanidade;
- c) Crimes de guerra;
- d) O crime de agressão.

Observa-se que o terrorismo não foi incluído no rol dos crimes sob a competência do Tribunal Penal Internacional, muito em virtude de ainda não existir um reconhecimento universal sobre a definição de terrorismo, sua tipificação penal, bem como as condições em que o Tribunal poderia exercer a sua competência.<sup>145</sup> Mas também, houve o levantamento, por alguns Estados, daquela velha discussão acerca da possibilidade de se passar a negar o direito legítimo à autodeterminação dos povos, exercido pelos denominados movimentos de libertação nacional. Contudo, essa não era a posição unânime dos Estados, e em resposta à ação insistente de diversos países, o crime de terrorismo foi objeto de uma resolução anexa ao ato final da Conferência, que recomendava a discussão da matéria em uma Conferência de Revisão.<sup>146</sup> Assim, houve a previsão no sentido de se admitir,

<sup>143</sup>RUIZ, Fernanda; ALMEIDA, D. Freire e. O Julgamento de atos de Terrorismo pelo Tribunal Penal Internacional, *Revista do Instituto de Pesquisa e Estudos*, n. 44, set./dez. 2005. p. 145.

<sup>144</sup>SILVA, Carlos A. C. Gonçalves da. A Proteção Jurídica Internacional contra o Terrorismo e o Tribunal Penal Internacional. In: BRANT, Leonardo Nemer Caldeira (Organizador). *Terrorismo e Direito: Os impactos do terrorismo na comunidade internacional e no Brasil: perspectivas político-jurídicas*. Rio de Janeiro: Forense, 2003. p. 246.

<sup>145</sup>SOUZA, Kelia M. M. Mendes. O Terrorismo e a Atuação da ONU. *Revista CEPPG – Centro de Ensino Superior de Catalão*. Ano IX. nº 17. 2º semestre/2007. p. 103.

<sup>146</sup>LIMA, Renata Mantovani de; BRINA, Marina Martins da Costa. *O Tribunal Penal Internacional*. Belo

posteriormente, a discussão e análise de novos crimes (dentre eles o terrorismo) com o intuito de expandir-se a competência material do Tribunal.<sup>147</sup>

Houve a preocupação, quando da elaboração do Estatuto de Roma, em se tipificar claramente os delitos previstos, representando um inegável avanço em comparação aos anteriores tribunais *ad hoc*. Assim, foi-se afunilando progressivamente o rol de crimes para os quais o Tribunal teria competência, e neste processo o terrorismo acabou por ser excluído em razão da ausência do nível almejado de consenso entre os Estados-Parte.<sup>148</sup>

No entanto, em que pese haver a barreira pelo princípio da reserva legal na sua vertente do *nullum crimen nulla pena sine lege*, ainda assim discute-se a possibilidade do crime de terrorismo recair no campo de competência do TPI sobre outra nomenclatura, isto é, sendo englobado por algum dos crimes que são de fato tipificados no Estatuto de Roma. Evidentemente, isto dependerá da magnitude e da circunstâncias dos atos cometidos em cada caso concreto.<sup>149</sup>

A correlação com o crime de genocídio pode ser complicada, pois para a configuração deste tipo penal há que ser demonstrada a intenção em exterminar todo um grupo.<sup>150</sup>

O crime contra a humanidade, por sua vez, apresenta um abrangência maior, e possui, de acordo com a jurisprudência internacional construída pelos tribunais *ad hoc*, três elementos: é dirigido contra a população civil; é generalizado ou sistemático; e, apresenta gravidade.<sup>151</sup> Assim, além de prever condutas como homicídio, formas de privação de liberdade, perseguição por motivos políticos, raciais, nacionais, étnicos, culturais e religiosos, o Estatuto ainda aponta que serão considerados crimes contra a humanidade outros atos desumanos que causem grande sofrimento e afetem gravemente a integridade física ou mental. Portanto,

---

Horizonte: Del Rey, 2006. p. 130-132.

<sup>147</sup>CRETELLA NETO, José. *Terrorismo Internacional: Inimigo sem rosto – combatente sem pátria*. Campinas, SP: Millennium, 2008. p. 306

<sup>148</sup>SILVA, Carlos A. C. Gonçalves da. A Proteção Jurídica Internacional contra o Terrorismo e o Tribunal Penal Internacional. In: BRANT, Leonardo Nemer Caldeira (Organizador). *Terrorismo e Direito: Os impactos do terrorismo na comunidade internacional e no Brasil: perspectivas político-jurídicas*. Rio de Janeiro: Forense, 2003. p. 252-253.

<sup>149</sup>LIMA, Renata Mantovani de; BRINA, Marina Martins da Costa. *O Tribunal Penal Internacional*. Belo Horizonte: Del Rey, 2006. p. 132-133.

<sup>150</sup>RUIZ, Fernanda; ALMEIDA, D. Freire e. O Julgamento de atos de Terrorismo pelo Tribunal Penal Internacional, *Revista do Instituto de Pesquisa e Estudos*, n. 44, set./dez. 2005. p. 146.

<sup>151</sup>TAQUARY, Eneida Orbage de Britto. *Tribunal Penal Internacional & a Emenda Constitucional 45/04*. 1ª ed. 2ª reimpr. Curitiba: Juruá, 2011. p. 188.

existem diversas condutas ao menos compatíveis com atos de terrorismo.

O mesmo pode se aplicar aos crimes de guerra, que apesar de só constituírem-se em meio a um conflito armado, incluem condutas como ataques a populações civis e a estabelecimentos de natureza não militar.<sup>152</sup>

Por fim, quanto ao crime de agressão, este definido no Estatuto de Roma por meio de uma Emenda (RC/Res.6) adotada em uma Conferência de Revisão realizada em Kampala, na Uganda, a correlação com o crime de terrorismo também não é tão simples. Isto em razão do crime de agressão ser imputado a uma pessoa que ao tempo da infração teria condições de controlar ou dirigir efetivamente a ação política ou militar de um Estado, e munida deste poder, o utiliza contra a soberania, integridade territorial ou independência política de outro Estado, ou, age de qualquer outra forma incompatível com a Carta das Nações Unidas. Neste sentido, hipoteticamente estar-se-ia tratando de uma forma de terrorismo de Estado, o que é difícil de ser demonstrado na prática.<sup>153</sup>

De toda a forma, ainda que as ações terroristas não estejam necessariamente todas excluídas do campo de atuação do TPI,<sup>154</sup> o interessante seria a ampliação de competência da Corte incluindo-se o crime de terrorismo. O combate ao terror deve ser empreendido dentro das normas e regras do direito internacional e dos direitos humanos. Se o terrorismo age lesionando os princípios fundamentais de um Estado de Direito, a maneira legítima de se proporcionar segurança à sociedade é através do caminho da lei. A retaliação mediante a aplicação de uma política talionista seria valer-se da mesma violência que se pretende eliminar.<sup>155</sup>

<sup>152</sup>RUIZ, Fernanda; ALMEIDA, D. Freire e. O Julgamento de atos de Terrorismo pelo Tribunal Penal Internacional, *Revista do Instituto de Pesquisa e Estudos*, n. 44, set./dez. 2005. p. 147.

<sup>153</sup>INTERNATIONAL CRIMINAL COURT – ICC. *Estatuto de Roma*. Disponível em: <<http://www.icc-cpi.int/NR/rdonlyres/ADD16852-AEE9-4757-ABE7-9CDC7CF02886/283783/Compendium3rd01SPA.pdf>>. Acesso em 25/09/2014.

<sup>154</sup>LIMA, Renata Mantovani de; BRINA, Marina Martins da Costa. *O Tribunal Penal Internacional*. Belo Horizonte: Del Rey, 2006. p. 134.

<sup>155</sup>RUIZ; ALMEIDA, op. cit., p. 149-155.

## CONCLUSÃO

Estudos acerca de terrorismo mostram-se relevantes na atual ordem internacional em que o mundo se encontra. Atentados e ameaças, bem como a formação de coalizões para repressão de tais atos, constituem notícias praticamente diárias em todos os veículos de informação disponíveis.

Necessário, contudo, realizar uma ponderação acerca das medidas eficazes, mas legítimas, de se combater e prevenir a violência terrorista.

Este foi o objetivo principal do presente estudo: traçar algumas considerações acerca do tratamento do terrorismo como um fenômeno criminal internacional, constituindo, portanto, matéria afeta ao Direito Internacional.

Neste sentido, verificou-se que ainda não existe, em âmbito internacional, uma conceituação bem delimitada acerca do termo. Porém, registra-se um avanço gradual quanto ao consenso de uma definição aceitável. Além disso, as Nações Unidas já se manifestaram diversas vezes, por unanimidade dos Estados-membros, quanto à condenação da prática de atos terroristas em todas as suas formas e manifestações.

Diversos países já manifestaram seu repúdio às práticas terroristas tipificando a conduta em seus ordenamentos jurídicos internos, possibilitando, deste modo, a persecução criminal de tais atos.

No entanto, tratando-se de um fenômeno internacional, a cooperação entre os Estados, a sociedade civil e, até mesmo o apoio das entidades privadas, faz-se extremamente necessário. Sendo assim, registrou-se o papel da Interpol como organismo internacional que desempenha uma função nuclear de coordenação dos órgãos policiais de todo o mundo, facilitando o fluxo de troca de informações e documentos, a fim de colaborar para a identificação de criminosos, prevenção de ataques e rastreamento dos fundos de financiamento disponibilizados às organizações terroristas.

Outrossim, ressaltou-se reiteradas vezes que a luta eficaz contra o terror seria aquela na qual não houvesse, na Terra, um “porto seguro” onde os agente terroristas pudessem se refugiar. Neste sentido, destacou-se a importância da

execução passiva dos pedidos de extradição. Assim, com o intuito de garantir a não impunidade de tais sujeitos, a comunidade internacional consolidou o entendimento de se afastar dos crimes de terrorismo a noção de crimes políticos (estes passíveis de não extradição), bem como o de que as relações internacionais, em matéria de extradição, devem ser regidas pelo princípio *aut dedere aut iudicare*, segundo o qual o Estado que deixar de extraditar o indivíduo, deve submetê-lo a julgamento segundo as leis de seu próprio ordenamento jurídico.

Avaliou-se, ainda, a importantíssima atuação da Organização das Nações Unidas e de seus órgãos, que podem contribuir viabilizando um espaço democrático para debates e discussões, promovendo a edição de resoluções e convenções, direcionando e autorizando a adoção de medidas e sanções a Estados, estabelecendo comitês específicos para melhor tratamento do assunto, e, sempre que possível, apontando soluções para as questões que se impõem.

No que concerne à atuação do Tribunal Penal Internacional - TPI, entidade internacional central de punição aos crimes internacionais, verificou-se que o crime de terrorismo propriamente dito ainda não consta no rol dos crimes sobre os quais o Tribunal pode exercer a sua competência. Entretanto, nada impede que o referido crime possa ser incorporado ao Estatuto do Tribunal no futuro, por ocasião da realização de uma Conferência de Revisão. Além disso, devido à natureza do terrorismo ser formada por um substrato de demais condutas criminosas, também não há impedimento para que alguns atos de terrorismo sejam recepcionados pelo Tribunal sob uma nomenclatura diversa, como crime de guerra ou crime contra a humanidade (crimes passíveis de julgamento pelo TPI).

Portanto, o terrorismo é mais um dentre os desafios postos ao Direito Internacional, e também à comunidade internacional. Imprescindível é a cooperação entre os Estados, bem como o empenho de entidades como a Organização das Nações Unidas, a Interpol e, como se espera no futuro, do Tribunal Penal Internacional. A justiça, contudo, não pode equivaler a uma retaliação militar. Não se combate o terrorismo com mais terror, mas sim pela persecução criminal dos acusados, submetendo-os a julgamento segundo o devido processo legal e em observância aos princípios consolidados pelo Direito Internacional.

## REFERÊNCIAS

ALEXANDER, Yonah. et al. *Terrorismo e Relações Internacionais: Conflito e Cooperação nas Relações Internacionais*. 1. ed. Lisboa: Gradiva, 2006. p. 237-245.

ALVAREZ, Carlos. *Curso de Cooperacion Penal Internacional*. Montevideo: Carlos Alvarez, 1994.

ARAUJO, Evilasio J. *Terrorismo Internacional: Fundamentalismo Religioso e Globalização*. Brasília: Livraria Herança Judaica Editora LTDA., 2004.

ASSOCIAÇÃO DE JOVENS ONU BRASIL – AJONU. *As Ações das Nações Unidas Contra o Terrorismo*. Disponível em: <<http://ajonu.org/2012/10/17/as-acoes-das-nacoes-unidas-contra-o-terrorismo/>>. Acesso em 05 jun. 2014.

BECHARA, Fábio Ramazzini. *Cooperação Jurídica Internacional em Matéria Penal: Eficácia da Prova Produzida no Exterior*. São Paulo: Saraiva, 2011.

CARNEIRO, Camila Tagliani. *A Extradução no Ordenamento Jurídico Brasileiro*. São Paulo: Memória Jurídica, 2002.

CASTRO, Thales. *Conselho de Segurança da ONU: Unipolaridade, Consensos e Tendências*. Curitiba: Juruá, 2007.

CHANGEUX, Jean-Pierre. O Ponto de Vista Ético. In: CASSESE, Antonio; DELMAS-MARTY, Mireille (Organizadores). *Crimes Internacionais e Jurisdições Internacionais*. ANTUNHA, Silvio (Tradutor). Barueri, SP: Manole, 2004. p. 85-92.

CLUTTERBUCK, Richard. *Guerrilheiros e Terroristas*. BOMBETA, Virginia (Tradutor). Rio de Janeiro, RJ: Biblioteca do Exército Editora, 1980.

COMITÊ INTERNACIONAL DA CRUZ VERMELHA – CICV. *Tribunais ad hoc*. Disponível em: <<https://www.icrc.org/por/war-and-law/international-criminal-jurisdiction/ad-hoc-tribunals/overview-ad-hoc-tribunals.htm#header>>. Acesso em 07/10/2014.

CRETELLA NETO, José. *Curso de Direito Internacional Penal*. Ijuí: Unijuí, 2008.

CRETELLA NETO, José. *Terrorismo Internacional: Inimigo sem rosto – combatente sem pátria*. Campinas, SP: Millennium, 2008.

DELMAS-MARTY, Mireille. Os crimes internacionais podem contribuir para o debate entre universalismo e relativismo de valores? In: CASSESE, Antonio; DELMAS-MARTY, Mireille (Organizadores). *Crimes Internacionais e Jurisdições Internacionais*. ANTUNHA, Silvio (Tradutor). Barueri, SP: Manole, 2004. p. 61-72.

*Enciclopédia Verbo do Direito e do Estado*. Volume V. Lisboa: Polis-Portucalense, 1997.

EVANS, Gareth. et al. *Terrorismo e Relações Internacionais: Conflito e Cooperação nas Relações Internacionais*. 1ª ed. Lisboa: Gradiva, 2006. p. 37-52.

INTERNATIONAL CRIMINAL COURT – ICC. *Estatuto de Roma*. Disponível em: <<http://www.icc-cpi.int/NR/rdonlyres/ADD16852-AEE9-4757-ABE7-9CDC7CF02886/283783/Compendium3rd01SPA.pdf>>. Acesso em 25/09/2014.

INTERPOL. *Overview*. Disponível em: <<http://www.interpol.int/About-INTERPOL/Overview>>. Acesso em 14/09/2014.

INTERPOL. *Terrorism*. Disponível em: <<http://www.interpol.int/Crime-areas/Terrorism/Terrorism>>. Acesso em 14/09/2014.

JAPIASSÚ, Carlos Eduardo Adriano. *O Direito Penal Internacional*. Belo Horizonte: Del Rey, 2009.

LIMA, Renata Mantovani de; BRINA, Marina Martins da Costa. *O Tribunal Penal Internacional*. Belo Horizonte: Del Rey, 2006.

LOULA, Maria Rosa Guimarães. *Auxílio Direto: Novo Instrumento de Cooperação Jurídica Internacional Civil*. Belo Horizonte: Fórum, 2010.

MARCHISIO, Sergio. et al. *Terrorismo e Relações Internacionais: Conflito e Cooperação nas Relações Internacionais*. 1. ed. Lisboa: Gradiva, 2006. p. 195-213.

MIRANDA, Neemias Carvalho. *Extradicação: Decisões Contraditórias no Supremo Tribunal Federal*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010.

MOLL, Leandro. O Terrorismo no Direito Brasileiro: Análise à Luz da Obrigação Internacional de Repressão do Crime de Terrorismo. *Revista de Direito Constitucional e Internacional*, São Paulo, v. 20, n. 80, p. 375-416, jul./set. 2012.

MOTA ARABI, Abhner Youssif; FERNANDES DE CARVALHO, Felipe; FERREIRA, Marcello C. R. e Barros. Terrorismo, Direito Penal do Inimigo e Constitucionalismo: A Tipificação do Terrorismo e sua Incongruência com o Estado Democrático de Direito. *Universitas/Jus*, Brasília, v. 23, n. 1, p. 11-22, jan./jun. 2012.

NACIONES UNIDAS. *Acciones de las Naciones Unidas contra el Terrorismo: Instrumentos Jurídicos Internacionales*. Disponível em: <<http://www.un.org/es/terrorism/instruments.shtml>>. Acesso em 07/10/2014.

NAÇÕES UNIDAS NO BRASIL. *A ONU e o Terrorismo*. Disponível em: <<http://www.onu.org.br/a-onu-em-acao/a-onu-em-acao/a-onu-e-o-terrorismo/>>. Acesso em 20 mai. 2014.

NOGUEIRA, Patrícia. O Terrorismo Transnacional e Suas Implicações no Cenário Internacional. *Universitas Relações Int.*, Brasília, v. 3, n. 1, p. 143-161, jan./jul. 2005.

*Nova Enciclopédia Barsa*. Volume 14. São Paulo, SP: Encyclopaedia Britannica do Brasil Publicações, 2000.

*Novo Dicionário Aurélio da Língua Portuguesa*. 2ª Edição. 25ª Impressão. Rio de Janeiro, RJ: Editora Nova Fronteira.

OETER, Stefan. et al. *Terrorismo e Relações Internacionais: Conflito e Cooperação nas Relações Internacionais*. 1. ed. Lisboa: Gradiva, 2006. p. 215-235.

PELLET, Alain. Terrorismo e Guerra. O que Fazer das Nações Unidas? In: BRANT, Leonardo Nemer Caldeira (Organizador). *Terrorismo e Direito: Os impactos do terrorismo na comunidade internacional e no Brasil: perspectivas político-jurídicas*. Rio de Janeiro: Forense, 2003. p. 173-182.

PELLET, Sarah. A Ambiguidade da Noção de Terrorismo. In: BRANT, Leonardo Nemer Caldeira (Organizador). *Terrorismo e Direito: Os impactos do terrorismo na comunidade internacional e no Brasil: perspectivas político-jurídicas*. Rio de Janeiro: Forense, 2003. p. 9-20.

POLÍCIA FEDERAL. *Terrorismo: A Atuação da Polícia Federal*. Disponível em:

<<http://www2.cjf.jus.br/ojs2/index.php/revcej/article/viewFile/492/673>>. Acessado em 02/10/2014.

REZEK, Francisco. *Direito Internacional Público: Curso Elementar*. 14ª ed. São Paulo: Saraiva, 2013.

RUIZ, Fernanda; ALMEIDA, D. Freire e. O Julgamento de atos de Terrorismo pelo Tribunal Penal Internacional, *Revista do Instituto de Pesquisa e Estudos*, n. 44, p. 139-156, set./dez. 2005.

SENNA, Adrienne G. Nelson de; ALBUQUERQUE, Roberto Chacon de. As Recomendações Especiais da Força-Tarefa de Ação Financeira (FATF) para o Combate ao Financiamento do Terrorismo. In: BRANT, Leonardo Nemer Caldeira (Organizador). *Terrorismo e Direito: Os impactos do terrorismo na comunidade internacional e no Brasil: perspectivas político-jurídicas*. Rio de Janeiro: Forense, 2003. p. 257-277.

SILVA, Carlos A. C. Gonçalves da. A Proteção Jurídica Internacional contra o Terrorismo e o Tribunal Penal Internacional. In: BRANT, Leonardo Nemer Caldeira (Organizador). *Terrorismo e Direito: Os impactos do terrorismo na comunidade internacional e no Brasil: perspectivas político-jurídicas*. Rio de Janeiro: Forense, 2003. p. 239-255.

SILVA, Geraldo Eulálio do Nascimento e. Regulamentação Internacional do Combate ao Terrorismo. *Carta Mensal*, Rio de Janeiro, v. 48, n. 567, p. 45-66, jun. 2002.

SOARES, Guido Fernando Silva. O Terrorismo Internacional e a Corte Internacional de Justiça. In: BRANT, Leonardo Nemer Caldeira (Organizador). *Terrorismo e Direito: Os impactos do terrorismo na comunidade internacional e no Brasil: perspectivas político-jurídicas*. Rio de Janeiro: Forense, 2003. p. 209-238.

SOUZA, Kelia M. M. Mendes. O Terrorismo e a Atuação da ONU. *Revista CEPPG – Centro de Ensino Superior de Catalão*. Ano IX. nº 17. 2º semtre/2007. p. 86-110.

SUTTI, Paulo; RICARDO, Sílvia. *As Diversas Faces do Terrorismo*. São Paulo: Harbra, 2003.

TAQUARY, Eneida Orbage de Britto. *Tribunal Penal Internacional & a Emenda Constitucional 45/04*. 1ª ed. 2ª reimpr. Curitiba: Juruá, 2011.

VARELLA, Marcelo D. *Direito Internacional Público*. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 2011.

VELLOSO, Ana Flávia. O Terrorismo Internacional e a Legítima Defesa no Direito Internacional: O Artigo 51 da Carta das Nações Unidas. In: BRANT, Leonardo Nemer Caldeira (Organizador). *Terrorismo e Direito: Os impactos do terrorismo na comunidade internacional e no Brasil: perspectivas político-jurídicas*. Rio de Janeiro: Forense, 2003. p. 183-207.

VELLOSO, Carlos M. da Silva. A Extradução e seu Controle pelo Supremo Tribunal Federal. In: BRANT, Leonardo Nemer Caldeira (Organizador). *Terrorismo e Direito: Os impactos do terrorismo na comunidade internacional e no Brasil: perspectivas político-jurídicas*. Rio de Janeiro: Forense, 2003. p. 115-150.

WANDERLEY JÚNIOR, Bruno. A Cooperação Internacional como Instrumento de Combate ao Terrorismo. In: BRANT, Leonardo Nemer Caldeira (Organizador). *Terrorismo e Direito: Os impactos do terrorismo na comunidade internacional e no Brasil: perspectivas político-jurídicas*. Rio de Janeiro: Forense, 2003. p. 279-298.